

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

LA

CONSTITUTION DE 1793

ET LA

SCIENCE SOCIALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN, LE 25 JUIN 1898

à 2 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

J. LECHEVALLIER

Avocat à la Cour d'Appel

CAEN

Imprimerie F LANIER, rue Guillaume-le-Conquérant

1898

UNIVERSITÉ DE CAEN
FACULTÉ DE DROIT

LA
CONSTITUTION DE 1793
ET LA
SCIENCE SOCIALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN, LE 25 JUIN 1898

à 2 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

J. LECHEVALLIER

Avocat à la Cour d'Appel



CAEN

Imprimerie E LANIER, rue Guillaume-le-Conquérant

1898

Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MA FAMILLE

A MES AMIS

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Année Scolaire 1897-1898

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. 1/2), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. TOUTAIN (*, I. 1/2), professeur de *Droit administratif*.

DANJON (I. 1/2), professeur de *Droit commercial* et de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. 1/2), professeur d'*Economie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé* (DOCTORAT).

LAISNÉ DES HAYES (Ⓞ, A. 1/2), professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours de *Code civil*.

GUILLOUARD (*, I. 1/2, C. +), professeur de *Code civil*.

LEBRET (I. 1/2), professeur de *Code civil* (élu député du Calvados).

CABOUAT (I. 1/2), professeur de *Droit international public* et *privé*, et de *Législation industrielle*.

MARIE (I. 1/2), assesseur du doyen, professeur de *Droit criminel*, et chargé du cours sur la *Coutume de Normandie*.

MM. Ambroise COLIN (I. ❸), professeur de *Code civil*,
et chargé du cours d'*Histoire du Droit français*
(DOCTORAT).

BIVILLE (A. ❸), professeur de *Procédure civile*, et
chargé du cours d'*Histoire générale du Droit*
français (LICENCE).

AGRÉGÉS :

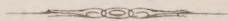
MM. DEBRAY, chargé d'un cours de *Droit romain*, du
cours de *Pandectes* et du cours de *Code civil*
approfondi et comparé.

René WORMS (A. ❸), chargé des cours d'*Histoire*
des Doctrines économiques et d'*Économie poli-*
tique (DOCTORAT).

LE FUR, chargé des cours de *Législation financière*
et d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

SECRÉTAIRE :

M. GILLET (I. ❸), secrétaire du Conseil de l'Université
de Caen.



JURY D'EXAMEN

MM. Edmond VILLEY , *professeur-Doyen*.
président de la Thèse.

René WORMS, *agrégé*.

L. LE FUR, id.

CONSTITUTION
DE LA
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
24 Juin 1793



Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Le peuple français, convaincu que l'oubli et le mépris des droits naturels de l'homme sont les seules causes des malheurs du monde, a résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, ces droits sacrés et inaliénables, afin que tous les citoyens, pouvant comparer sans cesse les actes du gouvernement avec le but de toute institution sociale, ne se laissent jamais opprimer et avilir par la tyrannie ; afin que le peuple ait toujours devant les yeux les bases de sa liberté et de son bonheur, le magistrat la règle de ses devoirs, le législateur l'objet de sa mission.

En conséquence, il proclame, en présence de l'Être suprême, la déclaration suivante des droits de l'homme et du citoyen.

Art. 1^{er}. Le but de la société est le bonheur commun.

Le gouvernement est institué pour garantir à l'homme la jouissance de ses droits naturels et imprescriptibles.

2. Ces droits sont l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété.

3. Tous les hommes sont égaux par la nature et devant la loi.

4. La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale ; elle est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ; elle ne peut ordonner que ce qui est juste et utile à la société ; elle ne peut défendre que ce qui lui est nuisible.

5. Tous les citoyens sont également admissibles aux emplois publics. Les peuples libres ne connaissent d'autres motifs de préférence dans leurs élections que les vertus et les talents.

6. La liberté est le pouvoir qui appartient à l'homme de faire tout ce qui ne nuit pas au droit d'autrui : elle a pour principe la nature, pour règle la justice, pour sauvegarde la loi ; sa limite morale est dans cette maxime : Ne fais pas à un autre ce que tu ne veux pas qui te soit fait.

7. Le droit de manifester sa pensée et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre manière, le droit de s'assembler paisiblement, le libre exercice des cultes, ne peuvent être interdits.

La nécessité d'énoncer ces droits suppose ou la présence ou le souvenir récent du despotisme.

8. La sûreté consiste dans la protection accordée par la société à chacun de ses membres pour la conservation de sa personne, de ses droits et de ses propriétés.

9. La loi doit protéger la liberté publique et individuelle contre l'oppression de ceux qui gouvernent.

10. Nul ne doit être accusé, arrêté ni détenu, que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Tout citoyen, appelé ou saisi par l'autorité de la loi, doit obéir à l'instant ; il se rend coupable par la résistance.

11. Tout acte exercé contre un homme hors des cas et sans les formes que la loi détermine, est arbitraire et tyrannique ; celui contre lequel on voudrait l'exécuter par la violence, a le droit de le repousser par la force.

12. Ceux qui solliciteraient, expédieraient, signeraient, exécuteraient ou feraient exécuter des actes arbitraires, sont coupables et doivent être punis.

13. Tout homme étant présumé innocent, jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

14. Nul ne doit être jugé et puni qu'après avoir été entendu ou légalement appelé et qu'en vertu d'une loi, promulguée antérieurement au délit. La loi qui punirait des délits commis avant qu'elle existât, serait une tyrannie : l'effet rétroactif donné à la loi serait un crime.

15. La loi ne doit décerner que des peines strictement et évidemment nécessaires : les peines doivent être proportionnées au délit et utiles à la société.

16. Le droit de propriété est celui qui appartient à tout citoyen, de jouir et de disposer à son gré de ses revenus, du fruit de son travail et de son industrie.

17. Nul genre de travail, de culture, de commerce, ne peut être interdit à l'industrie des citoyens.

18. Tout homme peut engager ses services, son temps ; mais il ne peut se vendre ni être vendu : sa personne n'est pas une propriété aliénable. La loi ne connaît point de domesticité ; il ne peut exister qu'un engagement de soins et de reconnaissance entre l'homme qui travaille et celui qui l'emploie.

19. Nul ne peut être privé de la moindre portion de sa propriété, sans son consentement ; si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

20. Nulle contribution ne peut être établie que pour l'utilité générale. Tous les citoyens ont droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte.

21. Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler.

22. L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique et mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens.

23. La garantie sociale consiste dans l'action de tous pour assurer à chacun la jouissance et la conservation de ses droits : cette garantie repose sur la souveraineté nationale.

24. Elle ne peut exister, si les limites des fonctions publiques ne sont pas clairement déterminées par la loi et si la responsabilité de tous les fonctionnaires n'est pas assurée.

25. La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.

26. Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier ; mais chaque section du souverain, assemblée, doit jouir du droit d'exprimer sa volonté avec une entière liberté.

27. Que tout individu qui usurperait la souveraineté, soit à l'instant mis à mort par les hommes libres.

28. Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.

29. Chaque citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires ou de ses agents.

30. Les fonctions publiques sont essentiellement temporaires ; elles ne peuvent être considérées comme des distinctions ni comme des récompenses, mais comme des devoirs.

31. Les délits des mandataires du peuple et de ses agents ne doivent jamais être impunis. Nul n'a le droit de se prétendre plus inviolable que les autres citoyens.

32. Le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique, ne peut, en aucun cas, être interdit, suspendu, ni limité.

33. La résistance à l'oppression est la conséquence des autres droits de l'homme.

34. Il y a oppression contre le corps social, lorsqu'un seul de ses membres est opprimé ; il y a oppression contre chaque membre, lorsque le corps social est opprimé.

35. Quand le gouvernement viole les droits du peuple l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs.

ACTE CONSTITUTIONNEL

DE LA RÉPUBLIQUE

Art. 1^{er}. La République française est une et indivisible.

DE LA DISTRIBUTION DU PEUPLE

2. Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en assemblées primaires de cantons.

3. Il est distribué, pour l'administration et pour la justice, en départements, districts, municipalités.

DE L'ÉTAT DES CITOYENS

4. Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt-un ans accomplis; — tout étranger, âgé de vingt-un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail ou acquiert une propriété, ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard; tout étranger, enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité, — est admis à l'exercice des droits de citoyen français.

5. L'exercice des droits de citoyen se perd :

Par la naturalisation en pays étranger ;

Par l'acceptation de fonctions ou faveurs émanées d'un gouvernement non populaire ;

Par la condamnation à des peines infamantes ou afflictives jusqu'à réhabilitation.

6. L'exercice des droits du citoyen est suspendu :

Par l'état d'accusation ;

Par un jugement de contumace, tant que le jugement n'est pas anéanti.

DE LA SOUVERAINETÉ DU PEUPLE

7. Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français.

8. Il nomme *immédiatement* ses députés.

9. Il *délègue* à des électeurs le choix des administrateurs, des arbitres publics, des juges criminels et de cassation.

10. Il délibère sur les lois.

DES ASSEMBLÉES PRIMAIRES

11. Les assemblées primaires se composent des citoyens domiciliés depuis six mois dans chaque canton.

12. Elles sont composées de deux cents citoyens au moins, de six cents au plus, appelés à voter.

13. Elles sont constituées par la nomination d'un président, de secrétaires, de scrutateurs.

14. Leur police leur appartient.

15. Nul n'y peut paraître en armes.

16. Les élections se font au scrutin ou à haute voix, au choix de chaque votant.

17. Une assemblée primaire ne peut, en aucun cas, prescrire un mode uniforme de voter.

18. Les scrutateurs constatent le vote des citoyens qui, ne sachant pas écrire, préfèrent de voter au scrutin.

19. Les suffrages sur les lois sont donnés par *oui* et par *non*.

20. Le vœu de l'assemblée primaire est proclamé ainsi : *Les citoyens réunis en Assemblée primaire de..... au nombre de..... votants, votent pour ou votent contre, à la majorité de.....*

DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE

21. La population est la seule base de la représentation nationale.

22. Il y a un député en raison de quarante mille individus.

23. Chaque réunion d'assemblées primaires, résultant d'une population de trente-neuf à quarante-un mille âmes, nomme immédiatement un député.

24. La nomination se fait à la majorité absolue des suffrages.

25. Chaque assemblée fait le dépouillement des suffrages et envoie un commissaire, pour le recensement général, au lieu désigné comme le plus central.

26. Si le premier recensement ne donne point de majorité absolue, il est procédé à un second appel et on vote entre les deux citoyens qui ont réuni le plus de voix.

27. En cas d'égalité de voix, le plus âgé a la préférence, soit pour être ballotté, soit pour être élu. En cas d'égalité d'âge, le sort décide.

28. Tout français exerçant les droits de citoyen, est éligible dans l'étendue de la République.

29. Chaque député appartient à la nation entière.

30. En cas de non acceptation, démission, déchéance ou mort d'un député, il est pourvu à son remplacement par les assemblées primaires qui l'ont nommé.

31. Un député qui a donné sa démission ne peut quitter son poste qu'après l'admission de son successeur.

32. Le peuple français s'assemble *tous les ans*, le 1^{er} mai, pour les élections.

33. Il y procède, quel que soit le nombre des citoyens ayant droit d'y voter.

34. Les assemblées primaires se forment extraordinairement, sur la demande du cinquième des citoyens qui ont droit d'y voter.

35. La convocation se fait, en ce cas, par la municipalité du lieu ordinaire du rassemblement.

36. Les assemblées extraordinaires ne délibèrent qu'autant que la moitié, plus un, des citoyens qui ont droit d'y voter, sont présents.

DES ASSEMBLÉES ÉLECTORALES

37. Les citoyens réunis en assemblées primaires nomment un *électeur* à raison de deux cents citoyens, présents ou non ; deux, depuis trois cent-un jusqu'à six cents.

38. La tenue des assemblées électorales et le mode des élections, sont les mêmes que dans les assemblées primaires.

DU CORPS LÉGISLATIF

39. Le Corps législatif est un, indivisible et permanent.

40. Sa session est d'un an.

41. Il se réunit le 1^{er} juillet.

42. L'Assemblée Nationale ne peut se constituer, si elle n'est composée au moins de la moitié des députés, plus un.

43. Les députés ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps, pour les opinions qu'ils ont énoncées dans le sein du Corps législatif.

44. Ils peuvent, pour fait criminel, être saisis en flagrant délit ; mais le mandat d'arrêt ni le mandat d'amener ne peuvent être décernés contre eux qu'avec l'autorisation du Corps législatif.

TENUE DES SÉANCES DU CORPS LÉGISLATIF

45. Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques.

46. Les procès-verbaux de ses séances sont imprimés.

47. Elle ne peut délibérer, si elle n'est composée de deux cents membres au moins.

48. Elle ne peut refuser la parole à ses membres, dans l'ordre où ils l'ont réclamée.

49. Elle délibère à la majorité des présents.

50. Cinquante membres ont le droit d'exiger l'appel nominal.

51. Elle a le droit de censure sur la conduite de ses membres dans son sein.

52. La police lui appartient dans le lieu de ses séances et dans l'enceinte extérieure qu'elle a déterminée.

DES FONCTIONS DU CORPS LÉGISLATIF

53. Le Corps législatif propose des lois et rend des décrets.

54. Sont compris sous le nom général de *loi*, les actes du Corps législatif concernant :

La législation civile et criminelle ;

L'administration générale des revenus de la République ;

Les domaines nationaux ;

Le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ;

La nature, le montant et la perception des contributions ;

La déclaration de guerre ;

Toute nouvelle distribution générale du territoire français ;

L'instruction publique ;

Les honneurs publics à la mémoire des grands hommes ;

55. Sont désignés sous le nom particulier de *décret*, les actes du Corps législatif concernant :

L'établissement annuel des forces de terre et de mer ;

La permission ou la défense du passage des troupes étrangères sur le territoire français ;

L'introduction des forces navales étrangères dans les ports de la République ;

Les mesures de sûreté et de tranquillité générales ;

La distribution annuelle et momentanée des secours et travaux publics ;

Les ordres pour la fabrication des monnaies de toute espèce ;

Les dépenses imprévues et extraordinaires ;

Les mesures locales et particulières à une administration, à une commune, à un genre particulier de travaux publics ;

La défense du territoire ;

La ratification des traités ;

La nomination et la destitution des commandants en chef des armées ;

La poursuite de la responsabilité des membres du Conseil, des fonctionnaires publics ;

L'accusation des prévenus de complots contre la sûreté générale de la République ;

Tout changement dans la distribution partielle du territoire français ;

Les récompenses nationales.

DE LA FORMATION DE LA LOI

56. Les projets de loi sont précédés d'un rapport.

57. La discussion ne peut s'ouvrir, et la loi ne peut être provisoirement arrêtée, que quinze jours après le rapport.

58. Le projet est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous ce titre : *Loi proposée*.

59. Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet de loi est accepté et devient *loi*.

60. S'il y a réclamation, le Corps législatif convoque les assemblées primaires.

DE L'INTITULÉ DES LOIS ET DES DÉCRETS

61. Les lois, les décrets, les jugements et tous les actes publics sont intitulés : *Au nom du peuple français, l'an..... de la République française*.

DU CONSEIL EXÉCUTIF

62. Il y a un conseil exécutif composé de vingt-quatre membres.

63. L'assemblée électorale de chaque département nomme un candidat. Le Corps législatif choisit sur la liste générale les membres du conseil.

64. Il est renouvelé par moitié à chaque législature, dans les derniers mois de la session.

65. Le Conseil est chargé de la direction et de la surveillance de l'administration générale ; il ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif.

66. Il nomme, hors de son sein, les agents en chef de l'administration générale de la République.

67. Le Corps législatif détermine le nombre et les fonctions de ces agents.

68. Ces agents ne forment point un conseil, ils sont séparés, sans rapports immédiats entre eux ; ils n'exercent aucune autorité personnelle.

69. Le conseil nomme hors de son sein les agents extérieurs de la République.

70. Il négocie les traités.

71. Les membres du conseil, en cas de prévarications, sont accusés par le Corps législatif.

72. Le Conseil est responsable de l'inexécution des lois et des décrets et des abus qu'il ne dénonce pas.

73. Il révoque et remplace les agents à sa nomination.

74. Il est tenu de les dénoncer, s'il y a lieu, devant les autorités judiciaires.

DES RELATIONS DU CONSEIL EXÉCUTIF AVEC LE CORPS
LÉGISLATIF

75. Le Conseil exécutif réside auprès du Corps législatif ; il a l'entrée et une place séparée dans le lieu de ses séances.

76. Il est entendu toutes les fois qu'il a un compte à rendre.

77. Le Corps législatif l'appelle dans son sein, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge convenable.

DES CORPS ADMINISTRATIFS ET MUNICIPAUX

78. Il y a, dans chaque commune de la République, une administration municipale ;

Dans chaque district, une administration intermédiaire ;

Dans chaque département, une administration centrale.

79. Les officiers municipaux sont élus par les assemblées de commune.

80. Les administrateurs sont nommés par les assemblées électorales de département et de district.

81. Les municipalités et les administrations sont renouvelées tous les ans par moitié.

82. Les administrateurs et officiers municipaux n'ont aucun caractère de représentation.

Ils ne peuvent, en aucun cas, modifier les actes du Corps législatif, ni en suspendre l'exécution.

83. Le Corps législatif détermine les fonctions des officiers municipaux et des administrateurs, les règles de leur subordination et les peines qu'ils pourront encourir.

84. Les séances des municipalités et des administrations sont publiques.

DE LA JUSTICE CIVILE

85. Le Code des lois civiles et criminelles est uniforme pour toute la République.

86. Il ne peut être porté aucune atteinte au droit qu'ont les citoyens de faire prononcer sur leurs différends par des arbitres de leur choix.

87. La décision de ces arbitres est définitive, si les citoyens ne se sont pas réservé le droit de réclamer.

88. Il y a des juges de paix, élus par les citoyens des arrondissements déterminés par la loi.

89. Ils concilient et jugent sans frais.

90. Leur nombre et leur compétence sont réglés par le Corps législatif.

91. Il y a des arbitres publics élus par les assemblées électorales.

92. Leur nombre et leurs arrondissements sont fixés par le Corps législatif.

93. Ils connaissent des contestations qui n'ont pas été terminées définitivement par les arbitres privés ou par les juges de paix.

94. Ils délibèrent en public.

Ils opinent à haute voix.

Ils statuent en dernier ressort, sur défenses verbales, ou sur simple mémoire, sans procédure et sans frais.

Ils motivent leurs décisions.

95. Les juges de paix et les arbitres publics sont élus tous les ans.

DE LA JUSTICE CRIMINELLE

96. En matière criminelle, nul citoyen ne peut être jugé que sur une accusation reçue par les jurés ou décrétée par le Corps législatif.

Les accusés ont des conseils choisis par eux ou nommés d'office.

L'instruction est publique.

Le fait et l'intention sont déclarés par un jury de jugement.

La peine est appliquée par un tribunal criminel.

97. Les juges criminels sont élus tous les ans, par les assemblées électorales.

DU TRIBUNAL DE CASSATION

98. Il y a, pour toute la République, un tribunal de cassation.

99. Ce tribunal ne connaît point du fond des affaires.

Il prononce sur la violation des formes et sur les contraventions expresses à la loi.

100. Les membres de ce tribunal sont nommés, tous les ans, par les assemblées électorales.

DES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES

101. Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques.

DE LA TRÉSORERIE NATIONALE

102. La trésorerie nationale est le point central des recettes et dépenses de la République.

103. Elle est administrée par des agents comptables, nommés par le Conseil exécutif.

104. Ces agents sont surveillés par des commissaires nommés par le Corps législatif, pris hors de son sein, et responsables des abus qu'ils ne dénoncent pas.

DE LA COMPTABILITÉ

105. Les comptes des agents de la Trésorerie nationale et des administrateurs des deniers publics, sont rendus annuellement à des commissaires responsables, nommés par le Conseil exécutif.

106. Ces vérificateurs sont surveillés par des commissaires à la nomination du Corps législatif, pris hors de son sein, et responsables des abus et des erreurs qu'ils ne dénoncent pas.

Le Corps législatif arrête les comptes.

DES FORCES DE LA RÉPUBLIQUE

107. La force générale de la République est composée du peuple entier.

108. La République entretient à sa solde, même en temps de paix, une force armée de terre et de mer.

109. Tous les Français sont soldats ; ils sont tous exercés au maniement des armes.

110. Il n'y a point de généralissime.

111. La différence des grades, leurs marques distinctives et la subordination ne subsistent que relativement au service et pendant sa durée.

112. La force publique employée pour maintenir l'ordre et la paix dans l'intérieur, n'agit que sur la réquisition, par écrit, des autorités constituées.

113. La force publique employée contre les ennemis du dehors agit sous les ordres du Conseil exécutif.

114. Nul corps armé ne peut délibérer.

DES CONVENTIONS NATIONALES

115. Si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la révision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-uns de ses articles, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les assemblées primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu à une Convention nationale.

116. La Convention nationale est formée de la même manière que les législatures, et en réunit les pouvoirs.

117. Elle ne s'occupe, relativement à la Constitution, que des objets qui ont motivé sa convocation.

DES RAPPORTS DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AVEC LES NATIONS ÉTRANGÈRES

118. Le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres.

119. Il ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien.

120. Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté.

Il le refuse aux tyrans.

121. Il ne fait point la paix avec un ennemi qui occupe son territoire.

DE LA GARANTIE DES DROITS

122. La Constitution garantit à tous les Français l'égalité, la liberté, la sûreté, la propriété, la dette publique, le libre exercice des cultes, une instruction commune, des secours publics, la liberté indéfinie de la presse, le droit de pétition, le droit de se réunir en sociétés populaires, la jouissance de tous les droits de l'homme.

123. La République française honore la loyauté, le courage, la vieillesse, la piété filiale, le malheur. Elle remet le dépôt de sa Constitution sous la garde de toutes les vertus.

124 La Déclaration des Droits et l'Acte constitutionnel sont gravés sur des tables, au sein du Corps législatif et dans les places publiques.

INTRODUCTION

L'Objet et la Méthode

On s'étonnera peut-être, que nous ayons choisi comme sujet de cette étude, une Constitution décrétée au plus fort de la tourmente révolutionnaire. Étudier une œuvre qui fut rédigée dans de telles circonstances, c'est, dira-t-on, un bien inutile travail. *Quatre-vingt-treize*, ce seul mot évoque de si lugubres souvenirs que personne ne songe à aller chercher des enseignements dans l'œuvre des hommes qui dirigeaient alors la France ; elle est oubliée et oubliée à jamais, assure-t-on.

A ceux qui tiennent un pareil langage, il ne nous serait pas difficile d'opposer de grands noms qui, eux, ont admiré les hommes et les idées de cette époque, tout en condamnant la conduite de certains d'entre eux.

Parmi les écrivains politiques surtout, nous pourrions en citer un assez grand nombre qui pensent encore comme les Girondins et les Montagnards, persuadés que nos grands ancêtres de la Révolution

comprirent les vrais principes de toute bonne organisation politique, et qu'en écrivant leur Constitution, ils rédigeaient celle de tous les peuples libres.

On nous dira bien encore que cette Constitution fut rédigée à la hâte, et dans des circonstances telles, qu'il est impossible de la considérer comme une œuvre sérieuse. Ce serait une grave erreur, car ceux qui la rédigeaient ne firent que consacrer, dans cet acte, les idées politiques alors généralement admises. Il ne faut donc pas y voir l'œuvre de quelques politiciens rédigeant à la hâte une Constitution, parce qu'il en fallait une immédiatement : nous croyons, au contraire, qu'elle est le résultat de la manière de penser de toute une époque.

Nous n'insisterons pas davantage ici sur ce point ; plus loin, nous aurons l'occasion d'y revenir et nous essaierons alors de donner des preuves de ce que nous venons d'avancer.

Il n'est donc pas inutile, croyons-nous, d'étudier cette Constitution, que beaucoup traitent trop facilement de conception folle et insensée, mais pour laquelle d'autres professent, par contre, une admiration exagérée. Nous essaierons donc de rechercher, en nous plaçant au point de vue de la *science sociale*, ce que nous devons penser des principales idées qu'elle contient.

..

Cette étude nous permettra aussi de montrer combien est importante la question de la méthode à suivre quand il s'agit de donner des lois à un peuple.

La Constitution de 1793 est la mise en œuvre parfaite d'une de ces méthodes ; ce n'est donc pas seulement une Constitution que nous aurons à étudier, c'est aussi l'influence néfaste de la *méthode déductive* et à priori que nous essaierons de mettre en lumière.

Cette dangereuse influence, nous aurons souvent l'occasion de la signaler au cours de ce travail ; nous voudrions seulement ici consacrer quelques pages à l'étude des deux méthodes qui ont été et sont encore employées dans les sciences sociales. Ces méthodes ont donné naissance à deux écoles adverses : l'école que l'on a assez justement appelée l'*école métaphysique* ou idéaliste et l'*école positive* (1).

..

La première emploie les procédés de la méthode purement déductive : on formule quelques principes à priori, qu'on dit être de droit naturel, et on essaie d'en déduire logiquement toutes les conséquences. On ne s'occupe nullement des faits que l'on veut faire entrer de force dans des cadres arrêtés d'avance : on a fait une œuvre dictée par la raison, les faits doivent s'y conformer.

Toute la science politique du moyen âge, par exemple, reposait sur le principe du droit divin, véritable dogme que l'on affirmait à priori (2) et qui

(1) Nous employons ici le terme générique d'école positive pour désigner les partisans de l'école historique et de l'école sociologique.

(2) Toute société est l'œuvre directe du Créateur et tout pouvoir vient de Dieu, qui en a donné une délégation spéciale aux rois de la terre. Tel est le

a servi à justifier et à consolider le despotisme le plus tyrannique. A la fin du siècle dernier, ce fut sur un autre principe que fut édifié le système politique auquel on voulut soumettre notre société française. Le dogme de la souveraineté du peuple avait remplacé celui du droit divin des rois ; mais les résultats ne furent pas meilleurs, car il précipita la France dans l'anarchie de 93.

Une méthode qui semble justifier avec la même force le despotisme royal et le jacobinisme révolutionnaire ne peut nous inspirer beaucoup de confiance ; ses résultats doivent être bien stériles. L'histoire des sciences physiques et biologiques nous fourniraient à cet égard de précieux enseignements.

Pendant longtemps, tous ceux qui étudièrent les phénomènes de la nature considéraient comme vrais absolument certains principes à priori, et cherchaient à en appliquer aux faits les conséquences logiques. Les sciences physiques restèrent alors stationnaires, et elles n'ont fait de sérieux progrès que lorsqu'à la suite de Bacon et de Galilée, on a définitivement abandonné la méthode déductive pour l'observation et l'expérimentation. Dans les sciences naturelles, il en fut de même. Il n'y a pas bien longtemps, les études biologiques, elles aussi, étaient dominées par des théories préconçues : théorie des esprits animaux, théorie du principe vital, etc..., et

principe dont Bossuet et les autres auteurs du droit divin n'ont fait qu'appliquer les conséquences.

c'est seulement du jour, récent encore, où Claude Bernard proclama que la méthode d'observation et la méthode expérimentale étaient seules des méthodes scientifiques, que date l'étonnant progrès des sciences naturelles.

S'il en est ainsi dans les sciences physiques et dans les sciences biologiques, il doit en être de même dans les sciences sociales. Seules, en effet, elles sont restées sans progresser, à côté du merveilleux essor des autres sciences, précisément parce qu'on persiste à y invoquer des principes et à en formuler les théories à priori ; parce qu'en un mot, on y emploie la méthode déductive.

Ajoutons que personne n'est d'accord sur ces principes qu'invoque l'école métaphysique et qu'elle affirme au nom de la raison humaine. Ils varient avec les temps, avec les pays, avec les individus ; ils ne sont donc ni absolus, ni universels, et n'ont rien de commun avec les axiomes mathématiques auxquels on veut les comparer parfois. On ne s'aperçoit pas que ces prétendus principes ne sont que le produit des idées, des mœurs, de l'éducation, des nécessités sociales, et que ces principes vrais aujourd'hui seront faux demain, comme ils l'étaient hier. L'histoire du droit et la législation comparée sont là pour le prouver : elles nous montrent la vie sociale évoluant également sous des institutions dissemblables, preuve bien évidente qu'il n'y a pas de principes absolus et nécessaires.

Ainsi, partir de principes auxquels on accorde une valeur absolue et que l'on avance sans les prou-

ver (1); puis transporter dans les sciences sociales le raisonnement déductif, qui y est à peu près complètement inapplicable, parce que les principes dont on part, en admettant même qu'on puisse en prouver l'exactitude, sont loin d'avoir la précision des vérités mathématiques : voilà les deux erreurs de cette école métaphysique, erreurs qui expliquent suffisamment la stérilité de son œuvre.

*
* *

Passons maintenant à l'école positive.

Tandis que la première, s'élevant au-dessus du réel, se perd dans les abstractions, la seconde s'attache uniquement à l'étude des faits et essaie de découvrir les lois qui les régissent. Elle applique à l'étude des phénomènes sociaux la méthode des sciences naturelles, c'est-à-dire l'observation et même l'expérimentation.

Les partisans de cette école ne disent pas, avec A. de Lameth : « Ce ne sont pas les exemples, mais les principes qu'il faut consulter » (2). Ils diraient plutôt : « Ce ne sont pas les principes à priori, mais les exemples et la tradition historique qu'il faut interroger. » Tandis que les idéalistes politiques croient que le législateur peut disposer de l'avenir des peuples à son gré, l'école positive ne croit guère à l'efficacité de son action sur la marche des événements, s'il ne tient pas compte du passé, des tradi-

(1) Ou bien on les prouve en s'appuyant sur des hypothèses, comme le fit Rousseau, pour le principe de la souveraineté populaire.

(2) Paroles d'Alexandre de Lameth à la Constituante.

tions, des mœurs de la nation à laquelle les institutions qu'il organise sont destinées ; si son œuvre, en un mot, n'est pas *l'expression de la vie sociale* (1). Comme on l'a dit très justement, : « la raison nous montre ce qui est désirable, l'histoire et l'observation de ce qui se passe autour de nous, nous enseigne ce qui est possible. »

Ce simple aperçu des deux méthodes montre assez à laquelle il faut s'adresser pour trouver la solution de la plupart des grands problèmes politiques et sociaux. La dernière seule, en tenant compte des multiples causes qui rendent un peuple différent des autres, permet de donner à chacun d'eux le régime qui lui convient ; car nous croyons, avec Stuart Mill, qu'en politique, « il n'y a pas de règles nécessaires et absolues (2). »

Mais si nous adoptons sans hésiter la méthode employée par la science sociale moderne, nous ne prétendons pas admettre, avec certains sociologues, l'assimilation complète des sociétés aux êtres vivants dont elles ne seraient qu'un type particulier. Evidemment, il y a là beaucoup d'exagération, et si nous parlons quelquefois d'organisme social et de vie sociale, ce ne seront que de simples comparaisons. Nous croyons, en effet, qu'il y a de nombreuses

(1) Les principaux adversaires de l'idéalisme politique sont, en France, A. Comte, Littré, Taine et Renan ; en Allemagne, Hegel, Strauss et, plus récemment, le célèbre jurisconsulte de l'Allemagne contemporaine, Bluntchli ; en Angleterre enfin, ce sont Stuart Mill, Spencer et Sumner-Maine.

(2) *Logique*, tome II.

ressemblances entre les organismes sociaux et les êtres vivants ; mais, pour nous, ce n'est qu'un jeu d'imagination de regarder des sociétés comme des êtres géants.

En résumé, pour juger de la valeur des doctrines et des institutions politiques, nous ne rechercherons pas si elles sont des conséquences logiques de principes à priori, mais nous nous demanderons si elles sont bien *l'expression de la vie sociale* de la nation à laquelle elles sont destinées (1). Nous ne reconnai-

(1) Afin de bien mettre en lumière la différence qui existe entre le théoricien abstrait de l'école métaphysique et les partisans de l'école positive, nous ne croyons pouvoir mieux faire que de prendre un exemple qui montrera leur manière de procéder. Nous verrons en même temps le rôle respectif du sociologue et de l'homme d'Etat ou, si l'on préfère, nous ferons la part de la science et de l'art.

Prenons la question de la dualité des Chambres. Pour le théoricien, le problème n'est pas difficile à résoudre : Le peuple est souverain ; les lois, que ses représentants ont pour mission de rédiger, ne sont que l'expression de la volonté nationale ; la volonté de la nation est *une* ; elle ne saurait donc avoir plusieurs organes. On en conclut immédiatement qu'il ne doit jamais y avoir qu'une seule Assemblée.

Pour le sociologue, les choses ne vont pas aussi simplement. Pour lui, la loi n'est pas simplement l'expression de la volonté de la majorité des membres de l'Etat et, d'autre part, l'observation lui prouve que la volonté de la nation se réduit en fait à la volonté d'une majorité parlementaire, qui toujours est sujette à des entraînements. Il en tirera cette conclusion que, dans l'intérêt de la stabilité des institutions, sa volonté doit subir le contrôle d'une autre Assemblée.

La tâche de la science sociale s'arrête ici pour céder la place à l'art politique. Dans quelles conditions faut-il organiser cette seconde Chambre dont la science sociale nous montre la nécessité ? Aura-t-elle un caractère aristocratique comme en Angleterre, fédératif comme aux Etats-Unis, ou représentera-t-elle la nation entière, avec quelques différences dans le mode d'élection, comme en France ? Il appartient à l'art politique de résoudre ces questions, en tenant compte des circonstances et du milieu social,

trons donc jamais à ces institutions une valeur absolue ; nous ne les déclarerons bonnes que relativement au temps et au milieu.

Nous avons vu dans les pages qui précèdent à quel titre la Constitution de 1793 mérite une étude. Nous avons vu ensuite combien était importante la question de la méthode dans les sciences sociales et à laquelle nous allions avoir recours. Arrivés à la fin de cette trop longue introduction, nous allons maintenant commencer l'étude de l'œuvre des Montagnards de 93. Nous verrons d'abord dans quelles circonstances elle fut rédigée ; nous dirons ensuite quelques mots de la Déclaration des droits qui la précède, et nous aborderons enfin l'exposé de la Constitution et l'étude des principales idées qui y sont appliquées.

CHAPITRE I

Exposé historique

J'emporte avec moi le deuil de la monarchie, disait Mirabeau à son lit de mort; le grand tribun avait raison, et ses prévisions ne devaient pas tarder à se réaliser. Une année, en effet, ne s'était pas écoulée depuis la proclamation de la Constitution qui organisait en France un régime monarchique conforme aux principes nouveaux, lorsqu'éclata l'insurrection du 10 août, qui renversa le trône chancelant de Louis XVI et la Constitution de 91.

Il ne semble pas, au premier abord, que l'affaire du 10 août dût amener la disparition de la Constitution de 1791. Au lieu de suspendre Louis XVI, l'Assemblée pouvait le déclarer en état d'abdication légale, conformément à l'article 6 de la Constitution (1); le jeune Louis XVII devenait alors roi à la place de son père, et il suffisait d'organiser une régence. C'était même là, semble-t-il, la seule solution légale.

(1) Il ne faut pas oublier, en effet, que c'est en invoquant cet article qu'elle prononça la suspension. Cf. Décret du 10 août 92.

L'Assemblée n'avait, en effet, nullement le droit de convoquer une Convention et, en le faisant, elle violait la Constitution de 91. Mais en fait, la chose était impossible ; ce n'était pas Louis XVI que voulaient renverser ceux qui organisèrent cette insurrection, c'était le roi, la Constitution de 91 et l'Assemblée elle-même, qui, malgré ses complaisances pour le peuple, avait perdu les sympathies des Jacobins, devenus républicains et démocrates (1).

Comme l'a démontré Taine, ce fut ce parti, tout puissant alors, qui organisa le 10 août, et s'il voulait renverser Louis XVI, c'était afin de proclamer la République. Nous n'avons pas l'intention de rechercher ici les causes qui, en quelques années, détachèrent le peuple de la monarchie constitutionnelle et du roi auxquels il était encore profondément attaché en 1790 (2). Elles ont été souvent signalées.

(1) Robespierre, le chef du parti, dans un discours resté célèbre, qu'il prononça aux Jacobins, disait que « l'Assemblée en déclarant la patrie en danger, sans avoir rien fait pour le prévenir, avait constaté sa propre impuissance et appelé la Nation à se sauver elle-même. Il ajoutait qu'elle était aux mains des intrigants et qu'il ne fallait pas laisser les intrigants se faire les complices de Louis XVI en ne le renversant pas, ou, s'ils le renversaient, usurper la souveraineté du peuple. En conséquence, concluait-il, une Convention nationale est devenue nécessaire, ou l'Etat périt ; il faut convoquer les assemblées primaires, y appeler tous les citoyens, même les citoyens passifs, et leur faire élire une assemblée neuve, pure et incorruptible. »

(2) Le sentiment de la royauté était tellement enraciné dans le cœur des Français, et le roi semblait si indispensable, qu'en apprenant la fuite de Varennes, toute la France fut consternée ; on considérait le départ du roi comme un véritable malheur public.

et nous ne les développerons pas à nouveau. On sait combien l'obstination aveugle de Louis XVI dans certains cas, et sa faiblesse excessive dans d'autres, créèrent de difficultés à la monarchie déjà si faible. Comment sa fuite et surtout l'intervention des puissances étrangères, surexcitèrent les esprits et, en faisant ainsi entrer en jeu l'élément passionnel, précipitèrent le cours des événements : le manifeste de Brunswick précéda de quinze jours à peine la suspension du roi (1).

L'hostilité envers Louis XVI et la monarchie se manifesta par les multiples pétitions demandant sa déchéance. Dans ce déluge d'adresses que reçut l'Assemblée, surtout après la journée du 20 juin, il y avait sans doute beaucoup d'énergiques protestations contre ce qui venait de se passer; mais les pétitions révolutionnaires l'emportaient par le nombre et la violence. L'une d'elles, celle du faubourg Saint-Antoine, demandait déjà que le roi « fût frappé du glaive de la loi. » Une autre, celle de Clermont-Ferrand, disait « que le tonnerre de la nation devait écraser les têtes coupables. »

(1) « L'intervention étrangère y était annoncée, dit Michelet, comme ayant pour objet de rétablir l'ancien gouvernement. Paris était menacé d'une exécution militaire, et si la moindre atteinte était portée à la vie ou à la liberté du roi et de sa famille, d'une destruction totale. Cette pièce, lancée au milieu du foyer révolutionnaire, y produisit l'effet du vent qui active la flamme. Les souverains ne parlaient que de châtier des sujets rebelles. Ils faisaient à des Français les menaces qu'ils adressèrent aux Polonais l'année suivante. Une partie de la France resta muette; l'autre répondit par des cris de fureur et de vengeance. » Michelet, *Hist. de la Révolution française*.

Un mois après, c'est dans l'Assemblée elle-même que des voix s'élèvent pour demander la déchéance : « Louis XVI; disait le député Choudieu, a trahi la nation, la loi et ses serments. Le peuple est son souverain. Vous êtes ses représentants. Proposez la déchéance, et la France est sauvée. » Puis, ce fut Pétion, le maire de Paris, qui vint à son tour à la barre de l'Assemblée présenter une pétition au nom des quarante-huit sections de Paris. « Il apportait, disait-il, dans le sanctuaire des lois le vœu d'une ville immense et venait dénoncer le chef du pouvoir exécutif, qu'il rendait responsable de toutes les calamités publiques » ; il représentait sa conduite comme un acte de perpétuelle désobéissance à la Constitution et concluait à la déchéance du roi. Cette grave proposition, faite jusque-là par des clubs, des fédérés ou des députés comme Choudieu, prenait un tout autre caractère en étant présentée par le maire de Paris. L'Assemblée l'accueillit avec étonnement et en remit la discussion au 9 août. Ce jour arrivé et, le soir, la déchéance n'étant pas encore prononcée, le peuple résolut de renverser lui-même cette monarchie que ses représentants consentaient à respecter. Vers minuit, le tocsin sonna et, à ce sinistre signal, l'insurrection s'organisa. Le 10, au matin, le peuple marchait sur les Tuileries. Ce fut la crise suprême de la monarchie, la tempête qui renversa le vieil édifice gothique. Devant l'insurrection victorieuse, qui tenait à sa merci le roi et l'Assemblée, cette dernière vota la suspension de Louis XVI et la convocation d'une Conven-

tion Nationale qui devait statuer sur le sort de la royauté (1).

L'Assemblée législative ne se sépara cependant pas aussitôt après avoir pris ces mesures (2); mais elle avait été frappée du même coup qui venait de renverser la royauté. L'insurrection était devenue sa maîtresse, après avoir été son alliée. Le pouvoir était passé entre les mains de la Commune de Paris et des vainqueurs des Tuileries. L'Assemblée était désormais impuissante à les empêcher de poursuivre leurs vengeances et d'exercer leur tyrannie; aussi tous les hommes d'ordre, tous les honnêtes citoyens attendaient-ils avec impatience la réunion de la Convention, espérance commune de tous les partis.

Ce fut cette Assemblée qui rédigea la Constitution que nous étudions; nous devons donc dire quelques mots du mode de nomination de ses membres et de sa composition.

..

Conformément au décret du 10 août, elle fut élue au suffrage à deux degrés et tous les Français âgés de vingt et un ans, à l'exception des domestiques, étaient électeurs dans les assemblées primaires. On appelait ainsi au scrutin les deux groupes les plus

(1) On appelait alors « *Convention* » une assemblée chargée de manifester la volonté du peuple.

(2) Elle continua de siéger jusqu'au 20 septembre.

révolutionnaires : d'une part, les jeunes gens ; d'autre part, les indigents, ceux-ci en nombre prodigieux par ces temps de chômage, de disette et de misère. C'était deux millions et demi, peut-être trois millions de nouveaux électeurs que l'on adjoignait aux anciens. Mais, soit lassitude, soit crainte, les abstentions furent nombreuses : il manquait aux assemblées primaires 6,300,000 électeurs sur 7,000,000, nous dit Taine.

Pendant ces élections, un parti célèbre, le parti jacobin, joua un rôle très important et déploya une extraordinaire activité pour faire entrer ses partisans dans la nouvelle Assemblée.

Fondé à Versailles, dès le commencement de la Révolution, sous le nom de « Société des Amis de la Constitution », le *Club des Jacobins* fut, après le 5 octobre, transporté à Paris et s'installa dans l'ancien couvent des Jacobins de la rue St-Honoré, ce qui lui valut son nom.

La Société, d'après son règlement, avait pour objet de discuter à l'avance les questions qui devaient être décidées par l'Assemblée nationale et de correspondre avec les autres Sociétés de même genre qui pourraient se former dans le royaume. Le Club devenait ainsi une assemblée à côté de l'Assemblée, avec son bureau, son président, sa tribune et ses galeries. Des sociétés, à l'image de la société mère de Paris, se fondèrent dans les départements avec une étonnante rapidité. La France fut ainsi couverte d'un réseau d'associations fortement unies entre elles et recevant l'impulsion de Paris.

Quoique les Jacobins de Paris et des départements ne fussent qu'une minorité de la population totale de la France, ils se multiplièrent par leur activité et s'imposèrent par leur discipline. Au milieu de l'anarchie qui régnait alors, seuls ils étaient organisés : c'est ce qui fit leur force. Ils prirent la direction de la Révolution et s'emparèrent peu à peu de tous les pouvoirs publics, puis renversèrent la Constitution.

A l'époque que nous étudions, la société jacobine existait donc depuis trois ans déjà ; mais si c'était toujours la même organisation, l'esprit qui l'animait avait beaucoup changé pendant ces trois années. A l'origine, c'est-à-dire en 1789, le but des Jacobins était de combattre la royauté absolue pour établir une monarchie constitutionnelle. En 1792, ce que voulaient les chefs du parti, c'était une république démocratique. Beaucoup d'anciens Jacobins voyant le caractère anti-royaliste que prenait la société, s'étaient retirés pour former d'autres clubs destinés à défendre leurs idées. Ainsi se forma le club des Feuillants et le club de Montrouge. Quant aux modérés qui ne se retirèrent pas, ils furent expulsés par suite d'épurations répétées.

Malgré la pression que cette puissante association exerça partout, elle ne réussit pas à faire élire une majorité jacobine. Sur 743 députés qui furent nommés, une soixantaine seulement appartenaient aux clubs jacobins (1).

(1) Cf. Discours de Birotteau, *Moniteur* du 6 janvier 93.



Si maintenant nous nous demandions quelle était à peu près la composition de la Convention au moment de sa réunion, nous y verrions figurer soixante-dix anciens constituants et cent quatre-vingts membres de la Législative; le reste se composait d'hommes nouveaux.

Presque tous étaient républicains, ennemis de la tradition et profondément pénétrés de l'esprit philosophique du XVIII^e siècle, dont nous essaierons plus loin de donner une idée. A ce titre, ils avaient pour les théories de Rousseau le plus profond respect, et ils ne connurent jamais d'autre politique que la politique déductive. Tous, en un mot, ils appartenaient à l'école que nous avons appelée l'école métaphysique. Il existait donc entre eux un certain nombre d'idées communes et, cependant, ils formaient plusieurs partis qui s'organisèrent dès les premières séances. A droite, siégeaient les *Girondins*; à gauche, les *Montagnards*, c'est-à-dire les élus des Clubs jacobins; au centre, les cinq cents députés de la *Plaine*. Mais, en réalité, ces trois groupes ne formaient que deux partis. Le premier se composait des Girondins et de la *Plaine* (1). Le second ne comprenait que les Montagnards et était par

(1). « Tous les députés de la *Plaine* qui étaient des hommes nouveaux marchèrent en corps sous la conduite des 180 Girondins et ne formèrent guère qu'un parti. » Taine, *Origines de la France contemporaine*, t. III.

conséquent bien inférieur en nombre. Ce fut cependant ce parti qui finit par l'emporter, grâce à l'activité dont il fit preuve. Les Jacobins, en effet, n'étaient pas hommes à se décourager. Ils n'avaient pas réussi à imposer leurs candidats au pays ; ils résolurent de gagner les membres de la Convention à leur cause et, pour y arriver, rien ne les arrêta. Aussi voyons-nous bientôt les partis se modifier et la Montagne faire sans cesse de nouvelles recrues parmi les membres de la *Plaine*.

Entre les Girondins et les Montagnards, il serait assez difficile de signaler, au point de vue politique, des différences considérables, du moins en ce qui concerne le gouvernement qu'ils voulaient donner à la France. Le projet de Constitution girondine ressemble sur beaucoup de points à la Constitution montagnarde et c'est bien naturel, car, nous le verrons, leurs rédacteurs puisèrent aux mêmes sources et appliquèrent à la solution des problèmes politiques les mêmes procédés. Mais, si leurs théories se ressemblaient en ce qui concernait l'avenir, ils ne s'accordaient pas du tout sur la manière de procéder pour arriver à les mettre en application.

Les Girondins voulaient la promulgation rapide d'une Constitution, l'observation de la loi, le respect de l'Assemblée, la fin de l'oppression exercée par la populace et par la commune de Paris.

Les Montagnards réclamaient un gouvernement révolutionnaire, des mesures d'exception pour combattre les ennemis du dehors et du dedans. Ils sacrifiaient la liberté au salut public. Sur

ce point, les deux partis différaient donc complètement.

Ajoutons à cela que les Girondins étaient presque tous lettrés et philosophes. « Hommes distingués, ayant des habitudes de tenue et des goûts d'élégance, ils appartenaient à la classe aisée ». Leur tournure d'esprit et leur situation les poussait à s'appuyer sur la bourgeoisie.

Les Montagnards, au contraire, étaient des gens moins cultivés, négligés dans leur mise et n'ayant nullement les manières polies et la distinction des Girondins. Ils appartenaient pour la plupart aux classes ouvrières, aussi s'appuyèrent-ils sur le peuple ; de là, le nom de parti populaire qu'on leur donne parfois.

Entre ces hommes, la lutte était inévitable, d'autant plus qu'ils se considérèrent dès le début comme des ennemis. Les Girondins se figuraient que les Montagnards voulaient remplacer par la dictature cette République qu'ils avaient eu tant de peine à fonder et qu'ils considéraient comme leur œuvre. Les Montagnards, de leur côté, doutèrent toujours de la sincérité des Girondins, qu'ils soupçonnaient de favoriser une restauration monarchique.

Dès la première séance de la Convention (21 sept. 1792), le conflit éclata et il ne devait se terminer que par l'extermination de l'un des deux partis. Après une longue lutte, la victoire resta aux Montagnards, hommes audacieux et formant un parti solidement organisé, ce qui fit toujours défaut à leurs adversaires. Les Girondins, en effet, ne surent jamais

former un véritable parti. Les chefs leur manquaient ; c'était une armée composée de soldats d'élite, mais sans généraux et incapable par conséquent de suivre un plan déterminé. Lamartine les a parfaitement jugés quand il a dit : « Ces hommes n'eurent que le génie de la parole et le génie de la mort : bien parler et bien mourir, ce fut leur destinée. » (1)

Manquant eux-mêmes de direction, ils ne surent pas conduire la Convention et en peu de temps ils perdirent l'ascendant qu'ils avaient exercé au début sur la masse des indécis. Le parti jacobin trouvait cependant que les choses n'allaient pas assez vite ainsi et il résolut d'en finir avec les Girondins, en forçant la Convention à voter l'expulsion des principaux d'entre eux. C'est alors que la commune de Paris, le Club des Jacobins et la réunion de l'Evêché s'apprêtèrent à porter un coup décisif en organisant une insurrection. Le 31 mai, la Convention fut envahie et devant les menaces populaires, elle vota la suppression du Comité des Douze (2); mais, ce fut tout ce que le peuple obtint ce jour-là. Le but n'était donc pas atteint, aussi, le 2 juin, une nouvelle insurrection fut organisée et, cette fois, elle réussit. La Convention fut cernée et des canons braqués sur les représentants. L'Assemblée définitivement vaincue, vota sa propre mutilation et vingt-sept députés girondins furent expulsés. La Montagne triomphait

(1) Lamartine, *Histoire des Girondins*.

(2) Ce Comité avait été établi pour prendre toutes les mesures nécessaires à la tranquillité publique et était entièrement composé de Girondins.

donc enfin de ses adversaires ; elle était maîtresse des destinées de la France.

*
* *

Ces luttes continuelles et surtout l'opposition systématique des Montagnards, avaient empêché la Convention de rédiger une nouvelle Constitution devenue nécessaire depuis l'abolition de la monarchie prononcée le 21 septembre 1792.

Dès le 11 octobre, cependant, la Convention avait nommé un Comité de Constitution composé de : Siéyès, Brissot, Pétion, Vergniaud, Gensonné, Condorcet, Barrère, Danton et Payne. Dans la séance du 15 février, Condorcet présenta un rapport au nom du Comité ; mais la Montagne qui voulait organiser le gouvernement révolutionnaire, pour anéantir complètement ses ennemis, fit trainer la discussion, si bien qu'au moment de l'expulsion des Girondins, le travail était peu avancé.

Restés seuls maîtres, les Montagnards devaient modifier leur ligne de conduite. Les événements du 31 mai et du 2 juin les avaient rendus impopulaires. Poussés par les Girondins, qui s'étaient réfugiés en province, beaucoup de départements se déclarèrent contre la Convention. On croyait alors que, maintenant que les Montagnards y étaient en majorité, elle allait confisquer le pouvoir à son profit ou le remettre à un dictateur. L'Assemblée comprit le danger et elle résolut de s'occuper sans retard de rédiger une Constitution qui détromperait les départements ; il fallait, dit Michelet, « reconcilier tous

les Français ». Les Jacobins y voyaient aussi un moyen de prouver à la France entière que, si elle n'avait pas encore de Constitution, c'était uniquement les Girondins qu'il fallait en rendre responsables. Enfin, maintenant qu'ils étaient les maîtres, il n'y avait plus aucun inconvénient pour eux à décréter l'acte constitutionnel, puisqu'ils pourraient toujours en remettre l'application à une date ultérieure.

On se mit donc immédiatement à l'œuvre. Le projet girondin fut considéré comme non avenu et la Convention chargea le Comité de salut public d'en proposer un nouveau, en s'adjoignant cinq membres, qui furent Hérault de Séchelles, Ramel, Mathieu, Couthon et St-Just.

Dès le 10, Hérault de Séchelles, nommé rapporteur, présenta le projet et la discussion s'ouvrit le lendemain. Sur la demande de Robespierre, une nouvelle Déclaration des droits fut aussi soumise à l'Assemblée et votée sans discussion le 23 juin. Le même jour, on achevait l'acte constitutionnel.

À la fin de cette séance de nombreuses députations affluèrent à la Convention ; « magistrats et simples citoyens accoururent en foule pour féliciter l'Assemblée (1) ». Le peuple qui se pressait aux portes demanda l'autorisation d'entrer. Alors, divisés en légion et marchant au son des tambours, de nombreux citoyens défilèrent devant les députés en criant : vive la République ! vive le 31 mai ! vive la Montagne !

(1) Roux et Buchez. *Hist. parlam.*, t. XVIII, p. 209 et suiv.

Le lendemain, Hérault de Sechelles donna lecture à la Convention de la rédaction définitive de la Constitution à laquelle répondirent les acclamations enthousiastes de la majorité montagnarde.

Ce fut donc en quelques jours seulement, et après une discussion tout-à-fait sommaire, que fut votée cette Constitution dont nous entreprenons l'étude. L'état d'esprit de presque tous les membres de la Convention, et surtout les circonstances, expliquent suffisamment le peu de durée des débats.

Nous l'avons vu, tous étaient profondément pénétrés des doctrines de Rousseau et des principes de la philosophie du XVIII^e siècle (1). Il y avait donc une certaine unité dans leurs conceptions politiques et ils devaient nécessairement s'entendre assez facilement. Si jusque là, on n'avait pu y arriver, c'est que de parti pris la Montagne combattait le projet girondin pour empêcher de voter cette Constitution à laquelle elle ne voulait pas se soumettre, tout en l'approuvant (2).

Une autre raison devait aussi empêcher la discussion de se prolonger; c'était la situation même de la Convention et de la France à ce moment. Le péril, en effet, était extrême : « A l'extérieur, la

(1) « Dans toute la Constitution, dit L.-Blanc, on sent le souffle de Jean-Jacques ». C'est bien vrai et nous verrons qu'il ne s'y fait que trop sentir.

(2) Au moment de la discussion du projet de Hérault de Sechelles au contraire, comme on l'a souvent fait remarquer, les députés girondins qui n'avaient pas été expulsés, afin de protester contre les événements du 2 juin, ne prirent guère part aux débats de la Convention; de ce côté, le projet ne rencontra donc aucune opposition sérieuse.

France est envahie, l'armée du Rhin se retire, celle du Nord est désorganisée, l'Autrichien est à Valenciennes. Les Pyrénées sont franchies et les Alpes vont l'être (1). » A l'intérieur, ce sont les insurrections royaliste et girondine qui s'étendent à soixante départements. A Paris, c'est l'anarchie la plus complète et, au moment où la Convention faisait des lois pour la France, elle n'eût pas osé donner un ordre au général Henriot. Au milieu de tels dangers, on ne pouvait s'attarder à de longues discussions ; le temps était précieux, il fallait aller vite, et c'est ce que l'on fit.

Dès qu'elle fut achevée, la Constitution fut imprimée à des milliers d'exemplaires, pour être envoyée à toute la France. Comme on le prévoyait, elle redonna un peu de confiance et ramena un assez grand nombre de départements.

Pour qu'elle fût définitive, il ne restait plus qu'à la soumettre à la ratification du peuple.

Un des premiers actes de la Convention avait été, en effet, de décider que la Constitution qu'elle était chargée de rédiger ne serait valable que lorsqu'elle aurait été sanctionnée par le peuple. Les assemblées primaires furent donc appelées à ratifier celle qui venait d'être votée (décret du 17 juin 93), et les résultats du vote, proclamés dans la séance du 9 août 93, donnèrent 1,801,918 *oui* contre 11,610 *non* (2). Le 10, une fête solennelle

(1) Michelet, *Hist. de la Révolution*.

(2) Le nombre des abstentions fut donc considérable, puisqu'il y avait alors en France 7,000,000 d'électeurs.

célébra dans Paris la promulgation de la Constitution nouvelle (1).

Cette fête était en quelque sorte une dernière consécration de l'œuvre constitutionnelle de la Montagne, qui après avoir fait beaucoup de bruit pendant quelque mois, devait être vite oubliée.

Bien que promulguée, la Constitution ne portait, en effet, aucune date fixant sa mise à exécution. Ce moment ne devait jamais arriver. La situation de la République était toujours très critique ; il fallait un gouvernement fort et capable de déployer une grande activité, tandis que la Constitution qui venait d'être votée, était toute force au pouvoir. Les Montagnards ne considéraient pas d'ailleurs leur victoire comme suffisante ; le spectre de la royauté les hantait

(1) Cette fête, organisée par le peintre David, prouve bien quel était à ce moment l'état des esprits. Après une première cérémonie symbolique, qui eut lieu à la fontaine de la *Régénération*, le cortège se mit en marche. Chaque membre de la Convention tenait un bouquet d'épis de blé, et huit d'entre eux, placés au centre, portaient sur une arche l'acte constitutionnel et la Déclaration des Droits de l'homme. Les représentants des départements marchaient unis par un cordon tricolore et tenaient à la main un rameau d'olivier, signe de la reconciliation des provinces avec Paris. Nous renonçons à faire la description de la fin de ce cortège et de toutes les cérémonies qui suivirent. Sur la place de la Révolution, par exemple, c'est le président de la Convention qui déchire un voile recouvrant une statue de la Liberté, en même temps que des milliers d'oiseaux, portant de légères banderoles, sont délivrés et semblent annoncer, en s'élançant dans les airs, que la terre est affranchie.

Toute cette mise en scène nous semble aujourd'hui bien étrange, et nous ne pouvons nous empêcher de sourire, en lisant les détails des fêtes patriotiques d'alors. En 93, on prenait sans doute tout cela plus au sérieux que de nos jours. La Liberté, cette religion nouvelle, avait son culte et ses croyants, elle eut même ses martyrs.

toujours et, ce qu'ils voulaient, c'était le gouvernement révolutionnaire. La loi du 13 vendémiaire an II, répondant aux désirs de la Montagne et aux nécessités du moment, ajourna donc sa mise à exécution jusqu'au rétablissement de la paix générale. Lorsque Thermidor arriva, la paix n'était pas encore conclue et la Constitution n'avait pas été mise en vigueur. Déjà, cependant, son heure était passée, car les Thermidoriens, ces hommes qui venaient de renverser Robespierre, n'allaient assurément pas essayer d'appliquer cette Constitution dont il avait dicté les principales dispositions. Elle fut donc définitivement abandonnée et celle de l'an III, plus conforme aux désirs de la Nation et plus facilement applicable, remplaça la Constitution éphémère de 93.

CHAPITRE II

Etude sommaire de la Déclaration des droits

En tête de notre Constitution se trouve une Déclaration des droits, c'est-à-dire un exposé des principes abstraits sur lesquels doit reposer toute organisation politique rationnelle, et des droits qui en sont les conséquences logiques, droits que l'on affirme être naturels à *l'homme* (être abstrait) et qui doivent par conséquent lui appartenir partout et toujours.

Ces sortes de déclarations sont « le produit direct de la philosophie du XVIII^e siècle et du mouvement d'esprits qu'elle a développé (1) ». Elles sont l'œuvre de l'école métaphysique : les principes qu'elles proclament sont de véritables axiomes dégagés par les philosophes et les publicistes et qui doivent guider les constituants et les législateurs dans l'accomplissement de leur tâche.

Déjà en 1789, la Constituante avait rédigé une déclaration de ce genre et les Girondins, dans leur projet de Constitution, avaient suivi cet exemple.

(1) Janet. *Histoire de la Science politique*. Introduction.

Mais ce n'était pas seulement la France qui avait pris l'habitude de placer en tête de ses Constitutions des textes ayant ce caractère ; l'Amérique l'avait précédée, et des treize États qui formaient alors l'Union américaine, sept possédaient des Déclarations des droits (1). Enfin, c'était en invoquant les droits naturels et imprescriptibles de l'homme, que les colonies anglaises d'Amérique avaient justifié leur insurrection contre la mère-patrie.

Les rédacteurs de notre Constitution ne faisaient donc que se conformer à un usage très répandu alors ; mais, défenseurs plus ardents des droits de l'individu que leurs prédécesseurs, ils allèrent beaucoup plus loin qu'eux, et leur œuvre n'en fut que plus éphémère. Quand on parle aujourd'hui des *Droits de l'homme*, c'est à ceux que consacre la Déclaration de 89 que l'on fait allusion. Nous devons cependant dire quelques mots de celle de 93, puisqu'elle fait partie de la Constitution que nous étudions.

* *

Elle débute par un préambule qui a pour objet de montrer les avantages que présente un tel acte. Ce

(1) Sans doute il y a d'autres textes qui portent ce titre. Les plus connus sont en Angleterre, le « Bill of rights » de 1689 et en Amérique la Déclaration rédigée par le Congrès de Philadelphie en octobre 1775. Les Américain^s appellent aussi « Déclaration des droits » les dix premiers amendements apportés à la Constitution fédérale. Mais tous ces actes ont un but essentiellement pratique et n'ont nullement le caractère philosophique des Déclarations que nous venons de citer.

préambule est empreint de l'esprit philosophique qui régnait alors. La première phrase nous en fournit la preuve : « Le peuple français, convaincu que l'oubli et le mépris des droits naturels de l'homme, sont les seules causes des malheurs du monde, a résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, ces droits sacrés et inaliénables (1) ». Ainsi, d'après ce passage, l'homme a perdu les droits dont il jouissait dans l'état de nature ; ces droits auxquels il devait son bonheur.

Ce sont bien des disciples de Rousseau qui ont écrit les quelques lignes qu'on vient de lire. Mais Rousseau se trompait. L'état de nature n'est qu'un de ses rêves, et nous savons aujourd'hui, que l'homme n'a pu oublier et mépriser des droits, dont on n'aperçoit nulle part la trace à l'origine des temps.

L'état de nature est sans doute un souvenir de cet âge d'or, chanté de poètes, mais qui n'exista jamais. Les auteurs de cette Déclaration ignoraient les lois qui ont présidé à l'évolution de l'humanité. Aujourd'hui nous les connaissons mieux grâce à la science naturelle moderne (2) et à l'observation historique

(1) Remarquons en passant que ce ne sont pas, comme en 89, les représentants du peuple qui proclament ses droits ; c'est le peuple lui-même. Dès la première ligne de la Constitution de 93, nous trouvons donc affirmée cette tendance nouvelle qui la caractérise, c'est-à-dire le désir de supprimer toute délégation.

(2) Les remarquables travaux des naturalistes de ce siècle, de Geoffroy-Saint-Hilaire jusqu'à Darwin et à Hæckel, ont éclairé d'un jour nouveau, cette question des origines de l'humanité.

qui nous montre l'idée du droit allant sans cesse en se développant et en se perfectionnant, à mesure que progresse l'esprit humain (1).

De même encore, ces expressions « Droits naturels de l'homme », « Droit sacrés et inaliénables » sont bien des conceptions de l'école métaphysique et si nous voulions continuer cette étude, nous verrions que tout le reste de la Déclaration est empreint du même esprit philosophique.

Le but du préambule, avons-nous dit, c'est de montrer l'utilité d'une Déclaration des Droits. Le peuple français va proclamer les droits de l'homme « afin que tous les citoyens, pouvant comparer sans cesse les actes du gouvernement avec le but de toute institution sociale, ne se laissent jamais opprimer et avilir par la tyrannie ; afin que le peuple ait toujours devant les yeux les bases de sa liberté et de son bonheur, le magistrat la règle de ses devoirs, le législateur l'objet de sa mission. »

De nos jours nous n'avons pas la même confiance que les rédacteurs de cette Déclaration dans l'efficacité de formules dépouillées de sanction (2). Cependant il est incontestable que de tels exposés de principes, peuvent présenter une certaine utilité, en ce sens que, si l'on résume sous forme de formules nettes et

(1) Voir J. Lubbock : *Les origines de la civilisation*. — Goguet : *De l'origine des lois*. — B. Tylor : *La civilisation primitive*.

(2) Cette idée qu'il suffisait de proclamer des principes politiques pour en assurer le respect, était alors générale et nous la retrouvons dans la plupart des Déclarations des Etats américains. Cf. Décl. de la Caroline du Sud, art. 21 ; du Massachusetts, art. 18 ; de la Virginie, art. 17, etc.

faciles à retenir, des idées qui font partie de la conscience sociale, on renforce cette dernière et si le droit proclamé tend à modifier quelque chose dans la législation, la réforme s'imposera au législateur qui, quelquefois, sans cela hésiterait bien longtemps. Mais aussi à combien d'erreurs ces Déclarations n'exposent-elles pas ? Les principes qu'elles proclament, c'est au nom de la Raison qu'elles les affirment et souvent elles donnent ainsi une grande autorité à de purs sophismes. Le législateur s'appuyant sur eux, s'égare et le peuple qui les comprend mal, les exagère. Etant essentiellement simpliste, il voit le droit mais ne voit pas les restrictions ; à chaque instant, il se figure que ses droits sont violés et il veut renverser l'usurpateur imaginaire. Les Déclarations sont donc surtout une source d'erreurs et de troubles. (1)

Après avoir déclaré que c'est en présence de l'Être suprême que vont être proclamés les Droits de l'homme et avoir défini le but de la société et le rôle du gouvernement (art. 1), l'article 2 commence l'énumération des droits, dont nous allons essayer de donner un résumé.

(1) M. Laboulaye parlant des Déclarations des droits, s'exprime ainsi : « Rien de plus dangereux en politique et en législation que ces maximes indéterminées qui promettent tout et ne tiennent rien. Après les magnifiques énonciations du préambule, vient la législation ordinaire qui limite les libertés si amplement prodiguées et la législation semble ainsi un démenti donné aux promesses de la Constitution. Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, p. 40.

Auparavant, nous croyons cependant utile de dire quelques mots de la définition de la *loi* donnée par l'article 3 ainsi conçu : « La loi est l'expression libre et solennelle de la volonté générale ». La formule est de Rousseau, mais elle n'en est pas moins absolument fausse (1). Non, la loi n'est pas simplement l'expression de la volonté de la majorité (2), car légiférer, ce n'est pas faire œuvre de *volition* ; le législateur n'invente pas la loi, nous dit Roberty, il ne peut que l'*exprimer* (3) : avant tout la loi doit être la formule d'une manière d'être de la société à un moment donné, et elle n'a de valeur qu'en tant qu'elle en est l'expression.

Ajoutons, toutefois, que cette manière d'être peut être effective ou en puissance : elle est effective si la loi vient simplement formuler un usage existant ; elle est en puissance quand l'usage n'existant pas encore a une très forte tendance à s'introduire. Le

(1) Les écoles socialistes surtout sont imbuës de cette fausse conception de la loi, car elles croient à la possibilité d'imposer au monde des institutions uniformes sorties du cerveau de leurs penseurs et de refaire par l'action législative l'organisation de la société dans son ensemble. Elles se trompent étrangement : la société n'est pas le résultat des lois positives, mais, au contraire, les lois positives sont le produit du milieu social. L'évolution juridique accompagne l'évolution sociale.

(2) Nous parlons ici de la « volonté de la majorité » et non pas de la « volonté générale », car en fait, la volonté générale n'est jamais que la volonté de la majorité.

(3) Au commencement du siècle, Portalis exprimait la même idée quand il disait : « Le législateur n'invente pas les lois, il les écrit ».

Faut-il voir dans ces assemblées quelque chose de spécial à notre Constitution ?

Evidemment non, car nous trouvons des assemblées analogues dans la Constitution de 91, pour la nomination des membres de l'Assemblée législative et dans celle de l'an III pour toutes les nominations (membres des Conseils, administrateurs, juges). Ce que ces assemblées présentent de particulier, c'est qu'étant appelées à sanctionner les lois, elles devenaient alors, dans la pensée de ceux qui les créèrent, de véritables corps délibérants. (1) Mais ceci ne change pas le caractère de l'élection et c'est bien le *suffrage universel indirect* et non pas un *suffrage restreint*, d'une nature particulière, que notre Constitution entendait organiser pour les nominations qui devaient y être faites ; ceux qui y auraient été élus l'auraient été au nom de tous.

électorales. Après avoir rendu un hommage entier à la souveraineté du peuple et à son droit d'élection, nous avons cru essentiel d'établir une forte différence entre la représentation d'où dépendent les lois et les décrets, en un mot la destinée de la République et la nomination de ce grand nombre de fonctionnaires publics, à qui, d'une part il est indispensable de faire sentir leur dépendance dans leur origine, tandis que de l'autre, le peuple lui-même doit reconnaître que la plupart du temps il n'est pas en état de les choisir, soit parce que dans les cantons on ne connaît pas un assez grand nombre d'individus capables, soit parce que leurs fonctions ne sont pas d'un genre simple et unique, soit enfin parce que le recensement de leurs scrutins consumerait trop de peines et de délais. Voilà quelle a été notre intention en confiant aux Assemblées électorales le choix de toutes les fonctions qui ne sont pas celles de représentant. » Roux et Buechez, *Hist. Parlementaire*, t. XVIII, p. 480.

(1) Nous verrons cependant que ce droit de délibérer sur les lois ne donnait pas au peuple le droit de modifier les projets qui lui étaient soumis, mais seulement celui d'accepter ou de repousser la loi en bloc.

Ces Assemblées, dont nous venons d'indiquer la mission, se composaient de citoyens élus par les Assemblées primaires, à raison d'*un* membre, pour celles qui comptaient 300 citoyens au plus, de *deux* si elles en comptaient plus de 300 (art. 37).

La tenue de ces Assemblées électorales et le mode des élections étaient les mêmes que pour les Assemblées primaires (art. 38).

§ 3. — Pouvoir législatif

Le pouvoir législatif dans la Constitution de 93 appartient à une *Assemblée de représentants* ou Corps législatif et au *peuple*. Dans certains cas, en effet, les mesures prises par le Corps législatif, ne deviennent des lois, que lorsqu'elles ont reçu la sanction populaire.

Nous aurons donc à nous occuper successivement du Corps législatif et du rôle du peuple en matière législative.

I. CORPS LÉGISLATIF. — Il se compose de députés élus par le peuple dans les Assemblées primaires, au suffrage universel et direct. — La population est la seule base de la représentation : chaque réunion d'Assemblées primaires résultant d'une population de 39 à 41,000 âmes nomme un député (1). Le

(1) « Nous avons fait la plus sérieuse attention au principe de la représentation, disait Hérault de Séchelles. On sait qu'elle ne peut être fondée que sur la population, cette question ne peut être douteuse que dans l'esprit des riches, accoutumés à calculer autrement que les autres hommes. » — Rapport de Hérault de Séchelles.

Corps législatif est un, indivisible et permanent. — Sa session est d'un an. — Ses séances sont publiques.

Nous n'insistons pas sur les autres règles que pose notre Constitution ; elles sont peu intéressantes, car on les retrouve dans la plupart des Constitutions. Plusieurs même sont relatives au règlement de l'Assemblée.

Connaissant maintenant la composition du Corps législatif, voyons quelles étaient ses attributions.

Si nous nous plaçons au point de vue de l'étendue de ses pouvoirs, nous lui reconnaitrons deux catégories d'attributions bien distinctes :

1^o Il propose des lois (et en a seul l'initiative).

2^o Il rend des décrets.

Quelle est ici la différence entre les *lois* et les *décrets* ? C'est un point que nous devons d'abord préciser.

Au lieu de donner un critérium rationnel, notre Constitution procède par voie d'énumération. On a pris surtout en considération, dans cette classification, l'importance des actes, et leur caractère plus ou moins urgent, sans s'occuper de leur nature intrinsèque. Condorcet, qui, lui aussi, distinguait les lois et les décrets pour l'application de son système de veto populaire, proposait un critérium rationnel : les lois, disait-il, ce sont les actes généraux et durables ; les décrets, ce sont les actes individuels et passagers (1).

(1) *Moniteur*, réimp., t. XV, p. 461.

Le premier système semble préférable. C'est d'ailleurs celui qui est actuellement suivi en Suisse pour distinguer les décisions soumises au référendum de celles qui sont votées définitivement par les Assemblées.

Les principales matières, qui, d'après l'énumération faite par l'article 54, rentrent dans la catégorie des lois, sont: la législation civile et criminelle, l'administration générale des revenus de la République, les impôts, les déclarations de guerre et l'instruction publique. Presque tous les autres actes sont classés dans la catégorie des décrets. Nous n'essaierons pas d'en dresser la liste; contentons nous de noter que le Conseil exécutif n'ayant pas alors le pouvoir réglementaire, c'était le Corps législatif qui, par ses décrets, prenait un grand nombre des mesures qui aujourd'hui rentrent dans les attributions du pouvoir exécutif. Ajoutons que le Corps législatif pouvait mettre en accusation les membres du Conseil, les fonctionnaires publics et toute personne prévenue de complots contre la sûreté générale de la République. Enfin, il était chargé de procéder à certaines nominations (1).

Pour tous les actes qui rentrent dans la catégorie des *décrets*, le peuple n'a pas à intervenir; la décision du Corps législatif suffit.

Pour les décisions appelées *lois*, au contraire, le Corps législatif, en principe, ne peut que proposer et

(1) Telles étaient la nomination des commandants en chef des armées, la nomination des commissaires chargés de surveiller les agents de la trésorerie, etc...

sa proposition ne devient loi que si elle est ratifiée par le peuple. La préparation même des lois est soigneusement réglementée. Chaque projet doit être précédé d'un rapport, nous dit l'art. 56. De plus, la discussion ne peut s'ouvrir et la loi ne peut être provisoirement arrêtée que quinze jours après que ce rapport a été fait.

Là se termine le rôle de l'Assemblée.

II. RÔLE DU PEUPLE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE. —

Lorsque le projet de loi est voté par le Corps législatif, il est envoyé à toutes les communes de la République, sous le titre de *loi proposée*. Mais, ici, il ne faudrait pas se faire illusion sur l'importance du rôle que le peuple est appelé à jouer en cette matière. Bien que nous ayons vu un des premiers articles de la Constitution déclarer que « le peuple délibère sur les lois », ce texte n'est qu'un article de pure réclame. Si, en effet, dans le délai de quarante jours après l'envoi de la *loi proposée*, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'a pas réclamé, ce silence équivaut à une ratification et le projet devient loi. Si, au contraire, il y a réclamation, le Corps législatif convoque les assemblées primaires, dans lesquelles les citoyens votent sur le projet, par *oui* ou par *non*. Il ne reste donc plus qu'à compter les suffrages *pour* ou *contre*, pour savoir si le projet est accepté ou repoussé.

En somme, notre Constitution, bien que très démocratique, ne fait pas au peuple une large

part en ce qui concerne le vote des lois, car bien peu lui auraient été soumises, à cause de l'impossibilité, dans laquelle on se serait presque toujours trouvé, de mettre en mouvement un nombre d'Assemblées primaires suffisant, pour qu'il y ait lieu de recourir à la ratification populaire.

§ 4. — Conseil exécutif. — Corps administratifs et municipaux

Notre Constitution ne parle pas de « *pouvoir exécutif* », mais simplement de « *Conseil exécutif* », ce qui prouve que ses rédacteurs n'entendaient pas organiser plusieurs pouvoirs distincts.

Ce Conseil devait se composer de vingt-quatre membres.

Voyons comment ils étaient nommés et quelles étaient leurs attributions.

Nous savons que l'une des attributions des Assemblées électorales consistait à former une liste de candidats, parmi lesquels devaient être pris les membres du Conseil. Chaque Assemblée électorale de département présente un candidat, nous dit l'article 63, et sur la liste ainsi formée le Corps législatif choisit les vingt-quatre membres du Conseil exécutif. Ce Conseil devait être renouvelé par moitié à chaque législature; chaque membre était par conséquent élu pour deux ans.

Quant à ses attributions, notre Constitution le charge :

1° De la direction et de la surveillance de l'administration générale. Mais notre texte ne lui donne

pas le pouvoir réglementaire. La Constitution de 1791 ne l'avait pas non plus accordé au roi, qui pouvait seulement faire des proclamations pour ordonner ou rappeler l'exécution des lois. C'est la même solution que notre texte a sans doute voulu consacrer.

2° Il nomme hors de son sein les agents en chef de l'administration générale de la République, c'est-à-dire les ministres, auxquels on ne voulait pas conserver ce nom parce qu'il rappelait trop l'ancien régime. — Ces derniers n'ont aucune autorité personnelle (1). (art. 68.)

Il nomme aussi les agents extérieurs de la République et un certain nombre de fonctionnaires, comme les agents de la trésorerie. — La Constitution de 93 ne contient pas la formule habituelle : « Il nomme à tous les emplois civils et militaires », elle serait d'ailleurs tout à fait inexacte car c'est le système électif qui est employé pour presque toutes les nominations.

3° Enfin il est chargé de négocier les traités qui ne deviennent définitifs que par une loi (art. 55 et 70), et de disposer de la force publique quand elle est employée contre les ennemis du dehors.

Ce Conseil n'est en somme que l'*agent de l'Assemblée* : « Il ne peut agir qu'en exécution des lois et

(1) « Les ministres de l'exécution devront être choisis hors du Conseil, car ce n'est point à eux à en faire partie; le Conseil est un corps intermédiaire entre la représentation nationale et les ministres pour la garantie du peuple; cette garantie n'existe plus si les ministres et le Conseil ne sont pas séparés ». — Rapp. de Hérault de Séchelles.

décrets du Corps législatif », dit l'art. 65. Placé sous la surveillance de l'Assemblée, il doit résider près d'elle (art. 75). Ses membres peuvent assister aux séances du Corps législatif et une place spéciale leur est réservée, mais ils ne sont entendus que s'ils ont un compte à rendre, ou lorsqu'ils ont à répondre à une interpellation (art. 76 et 77).

Ajoutons, pour terminer ce que nous avons à dire du Conseil exécutif, que l'art. 72 déclare les membres qui le composent, responsables de l'inexécution des lois et des décrets, et des abus qu'ils ne dénoncent pas. C'est là, on le voit, une responsabilité très étendue.

Dans ce cas et dans celui où ils se rendraient coupables de prévarications, ils sont mis en accusation par le Corps législatif, mais aucun texte ne nous indique la juridiction compétente pour les juger. Notre Constitution n'indique pas d'avantage par qui seront jugés les citoyens accusés par le Corps législatif de complots contre la sûreté de l'État. La Constitution girondine établissait à cet effet un *jury national*. Hérault de Séchelles dans son projet, proposait aussi un *grand jury* « destiné à venger le citoyen, opprimé dans sa personne, des vexations (s'il pouvait en survenir) du corps législatif et du Conseil (1) ».

Ce grand jury avait d'ailleurs un caractère tout spécial (2) sur lequel nous n'insisterons pas ici

(1) Rapport de Hérault de Séchelles.

(2) On se proposait, en effet, d'assurer tout particulièrement la responsabilité des membres de l'Assemblée.

puisqu'il ne figure pas dans la rédaction définitive de la Constitution. Cet « auguste asile de la liberté (1) », combattu par Chabot dès les premiers jours de la discussion, fut rejeté sur la demande de Thuriot. En l'absence de toute juridiction spéciale, nous devons conclure que c'étaient les tribunaux ordinaires qui étaient compétents pour juger toutes les personnes mises en accusation par le Corps législatif. C'est d'ailleurs ce que nous prouve aussi la place qu'occupe l'article 96, dans la section qui s'occupe des tribunaux criminels (2).

*
* *

Nous avons vu (art. 3), qu'au point de vue administratif, on conservait la division de la France en départements, districts et municipalités. Dans chaque circonscription se trouve une administration : administration centrale dans le département ; administration intermédiaire dans le district ; administration municipale dans la commune.

Ces différents corps administratifs sont composés de membres élus et renouvelés tous les ans par moitié. Dans les communes, ils sont nommés par tous les électeurs ; dans les districts et les départements, ils le sont par les Assemblées électorales.

(1) L'expression est de Hérault de Séchelles.

(2) Cet article est ainsi conçu : « En matière criminelle, nul citoyen ne peut-être jugé que sur une accusation reçue par les jurés ou décrétée par le Corps législatif ».

— Les séances de ces municipalités et de ces administrations sont publiques.

C'est à peu près tout ce que contient notre Constitution qui laisse au Corps législatif le soin de déterminer les fonctions des administrateurs et des officiers municipaux, les règles de leur subordination et les peines qu'ils pourront encourir. Les tendances centralisatrices de la Convention nous permettent d'affirmer que les pouvoirs propres de ces administrations auraient été très restreintes.

L'article 82 nous le laisse d'ailleurs entendre assez clairement : « Les administrateurs et les officiers municipaux, nous dit-il, n'ont aucun caractère de représentation. » Ce sont donc de simples agents du pouvoir central.

§ 5. — Organisation judiciaire. — I. Justice civile

Notre Constitution commence par garantir aux citoyens le droit de faire trancher leurs différends par des arbitres de leur choix et elle déclare que leur décision est définitive, à moins que les parties ne se soient réservé le droit de réclamer.

Pour ceux qui ne voudraient pas ou ne pourraient pas arriver à désigner un ou plusieurs arbitres, elle institue des juges de paix élus par les citoyens, chargés de concilier et de juger sans frais.

Au-dessus des juges de paix, il y a, dit l'article 91 « des arbitres publics élus par les assemblées électorales. » — « Leur nombre et leurs arrondissements sont fixés par le Corps législatif. — Ils

connaissent des contestations qui n'ont pas été terminées définitivement par les arbitres privés ou par les juges de paix. » (art. 92 et 93). Ces arbitres sont élus pour un an seulement et aucune condition de capacité n'est exigée des candidats. Ils sont tenus de délibérer en public, d'opiner à haute voix et de motiver leurs décisions.

L'article 94 al. 3, ajoute « qu'ils statuent en dernier ressort, sur défenses verbales ou sur simple mémoire sans procédure et sans frais ». Ainsi la procédure et l'appel sont supprimés.

D'après notre Constitution, la justice civile est donc rendue en dernier ressort par des *arbitres publics élus*. Mais que faut-il entendre par là ?

Plusieurs auteurs présentent ces arbitres comme des juges ordinaires, le nom seul serait différent, et c'est bien là ce qui semble résulter de la Constitution. Mais, sur ce point, il nous faut suppléer à l'insuffisance du texte par les renseignements que nous fournit la longue discussion de ces articles. La question de l'organisation des tribunaux fut, en effet, une des plus sérieusement discutées. Héroult de Sechelles, dans son projet, laissait au Corps législatif le soin de déterminer quels seraient les modes de recours ouverts aux parties lorsque les litiges n'auraient pas été terminés par les juges de paix ou par les arbitres de leur choix. Cambacérès fit remarquer que ces dispositions étaient insuffisantes et il demanda qu'on organisât le jury en matière civile. Cette proposition fut vivement combattue et on y répondit en réclamant la suppres-

sion complète des tribunaux. Tous les procès, disait le député Méaulle, devaient se terminer par voie d'arbitrage. Cette proposition ne fut pas mieux accueillie que la précédente et comme il était impossible de s'entendre, Robespierre demanda que le Comité de salut public fut chargé de présenter un projet. Quelques jours après, Hérault de Sechelles fit sur cette question un long rapport, qui se terminait ainsi : « Il ne faut plus prononcer au civil les mots, en quelque sorte monarchiques, de tribunaux et de juges. Voici notre système : Nous dirons aux plaideurs : efforcez-vous de transiger, choisissez des arbitres, recourez avant tout à une médiation. Si vous ne pouvez vous entendre sur la médiation particulière et volontaire, vous en trouverez une publique et sociale dans les juges de paix. Si l'objet excède les limites de la compétence bornée dans laquelle les juges de paix vous eussent jugés sur-le-champ, ils chercheront du moins à vous concilier ; c'est le devoir sacré que la loi leur impose. S'ils n'y réussissent pas, alors *dans un certain nombre d'hommes vertueux*, élus par le peuple ou au nom du peuple, *vous en choisirez* qui termineront vos débats.

Il nous semble que cette méthode est encore plus simple que tous les *jurés* du monde. Avec trois hommes on aurait justice dans les questions les plus difficiles et justice chez soi dans sa propre commune. Deux arbitres décideraient d'abord, et en cas de réclamation que faudrait-il de plus qu'un sur-arbitre pour partager les deux premiers ? C'est ainsi que la

justice deviendrait belle et touchante; deux hommes choisis par votre confiance arrangeraient d'abord vos affaires. N'êtes-vous pas d'accord ? eh bien ! voici d'autres hommes que la confiance nationale vous donne. Qu'avons-nous besoin maintenant de cet établissement des jurés civils ?..... » A la suite de ce rapport il proposa les art. 91, 92 et 93 que nous connaissons et qui furent adoptés. Il nous semble donc bien que ces *arbitres publics* qu'ils instituent ne sont pas des juges ordinaires, puisque dans le système dont notre Constitution pose les principes, les plaideurs pouvaient choisir leurs juges parmi ces arbitres élus. C'était, on le voit, un essai de conciliation entre l'arbitrage et l'organisation judiciaire telle que nous la concevons.

II. Justice criminelle

En matière criminelle, nul ne peut passer en jugement, que si l'accusation a été admise par un jury, ou décrétée par le Corps législatif. Après déclaration de culpabilité par le jury de jugement, la peine est appliquée par un tribunal criminel composé de juges élus tous les ans par les assemblées électorales. Ajoutons que l'instruction est publique (art. 96 et 97).

III. Tribunal de cassation

Notre Constitution établit enfin un tribunal de cassation, dont les membres sont nommés tous les ans par les Assemblées électorales. Comme notre

Cour de cassation moderne, il ne connaît pas du fond de l'affaire.

Notons enfin en terminant, que nulle part il n'est question du ministère public. C'est une omission assez difficile à expliquer.

§ 6. — Révision de la Constitution

La Constitution est *toujours* revisible, mais elle ne l'est *que sur l'initiative du peuple*.

Les Assemblées primaires ont le droit de se réunir en tout temps de leur propre mouvement, pour provoquer la révision de la Constitution, et lorsque, dans la moitié plus un des départements, le dixième des Assemblées primaires a demandé la révision totale ou partielle, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les Assemblées primaires, qui décident si la révision aura lieu. L'Assemblée de révision ou Convention nationale, est formée de la même manière que la législature et en réunit tous les pouvoirs. Elle ne peut s'occuper, en ce qui concerne la Constitution que des objets qui ont motivé sa convocation.

Remarquons que notre article ne limite pas la durée des Conventions nationales. Levasseur en comprit le danger et proposa d'assigner une durée déterminée à leurs pouvoirs. C'était une sage proposition, mais qui fut repoussée, après une assez longue discussion, au cours de laquelle on alla chercher des exemples jusque dans l'histoire de Rome.

Nous venons de voir que pendant la durée des Conventions nationales, le Corps législatif suspendait ses séances : ses pouvoirs passaient à la Convention. Le projet du Comité au contraire laissait subsister le Corps législatif. Thuriot et surtout Robespierre, soutinrent que c'était absolument contraire aux principes, « car un peuple qui a deux espèces de représentations cesse d'être un peuple unique », et qu'en outre, « c'était semer le germe du fédéralisme et de la guerre civile », arguments alors irrésistibles et qui, ici encore, l'emportèrent. Hérault lui-même reconnut que Robespierre avait raison et l'article 116 fut voté.

Ces dispositions relatives à la revision sont les seules que nous trouvions dans la Constitution et sur ce point elle est assurément très incomplète, car elle omet de parler de la sanction populaire, nécessaire pour que les modifications constitutionnelles soient définitives. Il y a là certainement un oubli ; le principe suivant, posé par la Convention dès sa première séance, ne permet pas d'en douter : « La Convention nationale déclare qu'il ne peut y avoir de Constitution que lorsqu'elle a été acceptée par le peuple (1) ». Conformément à ce principe, la Convention soumit à la ratification populaire les Constitutions qu'elle rédigea. C'était donc alors un principe général, qui s'appliquait certainement aux modifications constitutionnelles prévues par notre texte.

(1) *Moniteur*, réimp. T. XIV, p. 7.

§ 7. — Autres dispositions contenues dans la Constitution

Les autres dispositions que contient notre Constitution sont relatives aux finances publiques, à l'organisation militaire et aux rapports de la République française avec les puissances étrangères. Elle se termine par une garantie des droits et quelques articles à effet, mais peu importants.

Surveillance étroite des finances publiques de la part du Corps législatif et précautions prises contre le militarisme, tels sont les traits caractéristiques des premières dispositions. Quant aux articles placés sous la rubrique : « Des rapports de la France avec les nations étrangères » ; ce sont de vraies maximes de droit public philosophique, qui ne nous intéressent pas. Bien que très solennelles, ces dispositions ne peuvent avoir que peu d'importance et c'est avec raison que Mercier fit observer, à propos du dernier article ainsi conçu : « Le peuple français ne fait pas la paix avec un ennemi qui occupe son territoire », que de tels articles s'écrivent et s'effacent avec la pointe de l'épée. (1)

Il ne nous reste plus maintenant que les trois derniers articles à étudier.

Le premier est consacré à la *garantie des droits*. On appelle ainsi les dispositions constitutionnelles

(1) C'est dans cette circonstance que fut prononcé le mot célèbre du député Bazire : « Vous flattez-vous d'être toujours victorieux, ajoutait Mercier. Avez-vous fait un pacte avec la victoire ? » — « Non, mais nous en avons fait un avec la mort ! », répondit Bazire.

Faut-il voir dans ces assemblées quelque chose de spécial à notre Constitution ?

Evidemment non, car nous trouvons des assemblées analogues dans la Constitution de 91, pour la nomination des membres de l'Assemblée législative et dans celle de l'an III pour toutes les nominations (membres des Conseils, administrateurs, juges). Ce que ces assemblées présentent de particulier, c'est qu'étant appelées à sanctionner les lois, elles devenaient alors, dans la pensée de ceux qui les créèrent, de véritables corps délibérants. (1) Mais ceci ne change pas le caractère de l'élection et c'est bien le *suffrage universel indirect* et non pas un *suffrage restreint*, d'une nature particulière, que notre Constitution entendait organiser pour les nominations qui devaient y être faites; ceux qui y auraient été élus l'auraient été au nom de tous.

électorales. Après avoir rendu un hommage entier à la souveraineté du peuple et à son droit d'élection, nous avons cru essentiel d'établir une forte différence entre la représentation d'où dépendent les lois et les décrets, en un mot la destinée de la République et la nomination de ce grand nombre de fonctionnaires publics, à qui, d'une part il est indispensable de faire sentir leur dépendance dans leur origine, tandis que de l'autre, le peuple lui-même doit reconnaître que la plupart du temps il n'est pas en état de les choisir, soit parce que dans les cantons on ne connaît pas un assez grand nombre d'individus capables, soit parce que leurs fonctions ne sont pas d'un genre simple et unique, soit enfin parce que le recensement de leurs scrutins consumerait trop de peines et de délais. Voilà quelle a été notre intention en confiant aux Assemblées électorales le choix de toutes les fonctions qui ne sont pas celles de représentant. » Roux et Buchez, *Hist. Parlementaire*, t. XVIII, p. 180.

(1) Nous verrons cependant que ce droit de délibérer sur les lois ne donnait pas au peuple le droit de modifier les projets qui lui étaient soumis, mais seulement celui d'accepter ou de repousser la loi en bloc.

Ces Assemblées, dont nous venons d'indiquer la mission, se composaient de citoyens élus par les Assemblées primaires, à raison d'*un* membre, pour celles qui comptaient 300 citoyens au plus, de *deux* si elles en comptaient plus de 300 (art. 37).

La tenue de ces Assemblées électorales et le mode des élections étaient les mêmes que pour les Assemblées primaires (art. 38).

§ 3. — Pouvoir législatif

Le pouvoir législatif dans la Constitution de 93 appartient à une *Assemblée de représentants* ou Corps législatif et au *peuple*. Dans certains cas, en effet, les mesures prises par le Corps législatif, ne deviennent des lois, que lorsqu'elles ont reçu la sanction populaire.

Nous aurons donc à nous occuper successivement du Corps législatif et du rôle du peuple en matière législative.

I. CORPS LÉGISLATIF. — Il se compose de députés élus par le peuple dans les Assemblées primaires, au suffrage universel et direct. — La population est la seule base de la représentation : chaque réunion d'Assemblées primaires résultant d'une population de 39 à 41,000 âmes nomme un député (1). Le

(1) « Nous avons fait la plus sérieuse attention au principe de la représentation, disait Hérault de Séchelles. On sait qu'elle ne peut être fondée que sur la population, cette question ne peut être douteuse que dans l'esprit des riches, accoutumés à calculer autrement que les autres hommes. » — Rapport de Hérault de Séchelles.

Corps législatif est un, indivisible et permanent. — Sa session est d'un an. — Ses séances sont publiques.

Nous n'insistons pas sur les autres règles que pose notre Constitution ; elles sont peu intéressantes, car on les retrouve dans la plupart des Constitutions. Plusieurs même sont relatives au règlement de l'Assemblée.

Connaissant maintenant la composition du Corps législatif, voyons quelles étaient ses attributions.

Si nous nous plaçons au point de vue de l'étendue de ses pouvoirs, nous lui reconnaitrons deux catégories d'attributions bien distinctes :

1^o Il propose des lois (et en a seul l'initiative).

2^o Il rend des décrets.

Quelle est ici la différence entre les *lois* et les *décrets* ? C'est un point que nous devons d'abord préciser.

Au lieu de donner un critérium rationnel, notre Constitution procède par voie d'énumération. On a pris surtout en considération, dans cette classification, l'importance des actes, et leur caractère plus ou moins urgent, sans s'occuper de leur nature intrinsèque. Condorcet, qui, lui aussi, distinguait les lois et les décrets pour l'application de son système de veto populaire, proposait un critérium rationnel : les lois, disait-il, ce sont les actes généraux et durables ; les décrets, ce sont les actes individuels et passagers (1).

(1) *Moniteur*, réimp., t. XV, p. 461.

Le premier système semble préférable. C'est d'ailleurs celui qui est actuellement suivi en Suisse pour distinguer les décisions soumises au référendum de celles qui sont votées définitivement par les Assemblées.

Les principales matières, qui, d'après l'énumération faite par l'article 54, rentrent dans la catégorie des lois, sont : la législation civile et criminelle, l'administration générale des revenus de la République, les impôts, les déclarations de guerre et l'instruction publique. Presque tous les autres actes sont classés dans la catégorie des décrets. Nous n'essaierons pas d'en dresser la liste ; contentons nous de noter que le Conseil exécutif n'ayant pas alors le pouvoir réglementaire, c'était le Corps législatif qui, par ses décrets, prenait un grand nombre des mesures qui aujourd'hui rentrent dans les attributions du pouvoir exécutif. Ajoutons que le Corps législatif pouvait mettre en accusation les membres du Conseil, les fonctionnaires publics et toute personne prévenue de complots contre la sûreté générale de la République. Enfin, il était chargé de procéder à certaines nominations (1).

Pour tous les actes qui rentrent dans la catégorie des *décrets*, le peuple n'a pas à intervenir ; la décision du Corps législatif suffit.

Pour les décisions appelées *lois*, au contraire, le Corps législatif, en principe, ne peut que proposer et

(1) Telles étaient la nomination des commandants en chef des armées, la nomination des commissaires chargés de surveiller les agents de la trésorerie, etc...

sa proposition ne devient loi que si elle est ratifiée par le peuple. La préparation même des lois est soigneusement réglementée. Chaque projet doit être précédé d'un rapport, nous dit l'art. 56. De plus, la discussion ne peut s'ouvrir et la loi ne peut être provisoirement arrêtée que quinze jours après que ce rapport a été fait.

Là se termine le rôle de l'Assemblée.

II. RÔLE DU PEUPLE EN MATIÈRE LÉGISLATIVE. —

Lorsque le projet de loi est voté par le Corps législatif, il est envoyé à toutes les communes de la République, sous le titre de *loi proposée*. Mais, ici, il ne faudrait pas se faire illusion sur l'importance du rôle que le peuple est appelé à jouer en cette matière. Bien que nous ayons vu un des premiers articles de la Constitution déclarer que « le peuple délibère sur les lois », ce texte n'est qu'un article de pure réclame. Si, en effet, dans le délai de quarante jours après l'envoi de la *loi proposée*, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'a pas réclamé, ce silence équivaut à une ratification et le projet devient loi. Si, au contraire, il y a réclamation, le Corps législatif convoque les assemblées primaires, dans lesquelles les citoyens votent sur le projet, par *oui* ou par *non*. Il ne reste donc plus qu'à compter les suffrages *pour* ou *contre*, pour savoir si le projet est accepté ou repoussé.

En somme, notre Constitution, bien que très démocratique, ne fait pas au peuple une large

part en ce qui concerne le vote des lois, car bien peu lui auraient été soumises, à cause de l'impossibilité, dans laquelle on se serait presque toujours trouvé, de mettre en mouvement un nombre d'Assemblées primaires suffisant, pour qu'il y ait lieu de recourir à la ratification populaire.

§ 4. — Conseil exécutif. — Corps administratifs et municipaux

Notre Constitution ne parle pas de « *pouvoir exécutif* », mais simplement de « *Conseil exécutif* », ce qui prouve que ses rédacteurs n'entendaient pas organiser plusieurs pouvoirs distincts.

Ce Conseil devait se composer de vingt-quatre membres.

Voyons comment ils étaient nommés et quelles étaient leurs attributions.

Nous savons que l'une des attributions des Assemblées électorales consistait à former une liste de candidats, parmi lesquels devaient être pris les membres du Conseil. Chaque Assemblée électorale de département présente un candidat, nous dit l'article 63, et sur la liste ainsi formée le Corps législatif choisit les vingt-quatre membres du Conseil exécutif. Ce Conseil devait être renouvelé par moitié à chaque législature ; chaque membre était par conséquent élu pour deux ans.

Quant à ses attributions, notre Constitution le charge :

1° De la direction et de la surveillance de l'administration générale. Mais notre texte ne lui donne

pas le pouvoir réglementaire. La Constitution de 1791 ne l'avait pas non plus accordé au roi, qui pouvait seulement faire des proclamations pour ordonner ou rappeler l'exécution des lois. C'est la même solution que notre texte a sans doute voulu consacrer.

2° Il nomme hors de son sein les agents en chef de l'administration générale de la République, c'est-à-dire les ministres, auxquels on ne voulait pas conserver ce nom parce qu'il rappelait trop l'ancien régime. — Ces derniers n'ont aucune autorité personnelle (1). (art. 68.)

Il nomme aussi les agents extérieurs de la République et un certain nombre de fonctionnaires, comme les agents de la trésorerie. — La Constitution de 93 ne contient pas la formule habituelle : « Il nomme à tous les emplois civils et militaires », elle serait d'ailleurs tout à fait inexacte car c'est le système électif qui est employé pour presque toutes les nominations.

3° Enfin il est chargé de négocier les traités qui ne deviennent définitifs que par une loi (art. 55 et 70), et de disposer de la force publique quand elle est employée contre les ennemis du dehors.

Ce Conseil n'est en somme que l'*agent de l'Assemblée* : « Il ne peut agir qu'en exécution des lois et

(1) « Les ministres de l'exécution devront être choisis hors du Conseil, car ce n'est point à eux à en faire partie; le Conseil est un corps intermédiaire entre la représentation nationale et les ministres pour la garantie du peuple; cette garantie n'existe plus si les ministres et le Conseil ne sont pas séparés ». — Rapp. de Héault de Séchelles.

décrets du Corps législatif », dit l'art. 65. Placé sous la surveillance de l'Assemblée, il doit résider près d'elle (art. 75). Ses membres peuvent assister aux séances du Corps législatif et une place spéciale leur est réservée, mais ils ne sont entendus que s'ils ont un compte à rendre, ou lorsqu'ils ont à répondre à une interpellation (art. 76 et 77).

Ajoutons, pour terminer ce que nous avons à dire du Conseil exécutif, que l'art. 72 déclare les membres qui le composent, responsables de l'inexécution des lois et des décrets, et des abus qu'ils ne dénoncent pas. C'est là, on le voit, une responsabilité très étendue.

Dans ce cas et dans celui où ils se rendraient coupables de prévarications, ils sont mis en accusation par le Corps législatif, mais aucun texte ne nous indique la juridiction compétente pour les juger. Notre Constitution n'indique pas d'avantage par qui seront jugés les citoyens accusés par le Corps législatif de complots contre la sûreté de l'État. La Constitution girondine établissait à cet effet un *jury national*. Héroult de Séchelles dans son projet, proposait aussi un *grand jury* « destiné à venger le citoyen, opprimé dans sa personne, des vexations (s'il pouvait en survenir) du corps législatif et du Conseil (1) ».

Ce grand jury avait d'ailleurs un caractère tout spécial (2) sur lequel nous n'insisterons pas ici

(1) Rapport de Héroult de Séchelles.

(2) On se proposait, en effet, d'assurer tout particulièrement la responsabilité des membres de l'Assemblée.

puisqu'il ne figure pas dans la rédaction définitive de la Constitution. Cet « auguste asile de la liberté (1) », combattu par Chabot dès les premiers jours de la discussion, fut rejeté sur la demande de Thuriot. En l'absence de toute juridiction spéciale, nous devons conclure que c'étaient les tribunaux ordinaires qui étaient compétents pour juger toutes les personnes mises en accusation par le Corps législatif. C'est d'ailleurs ce que nous prouve aussi la place qu'occupe l'article 96, dans la section qui s'occupe des tribunaux criminels (2).

*
* *

Nous avons vu (art. 3), qu'au point de vue administratif, on conservait la division de la France en départements, districts et municipalités. Dans chaque circonscription se trouve une administration : administration centrale dans le département ; administration intermédiaire dans le district ; administration municipale dans la commune.

Ces différents corps administratifs sont composés de membres élus et renouvelés tous les ans par moitié. Dans les communes, ils sont nommés par tous les électeurs ; dans les districts et les départements, ils le sont par les Assemblées électorales.

(1) L'expression est de Hérault de Séchelles.

(2) Cet article est ainsi conçu : « En matière criminelle, nul citoyen ne peut-être jugé que sur une accusation reçue par les jurés ou décrétée par le Corps législatif ».

— Les séances de ces municipalités et de ces administrations sont publiques.

C'est à peu près tout ce que contient notre Constitution qui laisse au Corps législatif le soin de déterminer les fonctions des administrateurs et des officiers municipaux, les règles de leur subordination et les peines qu'ils pourront encourir. Les tendances centralisatrices de la Convention nous permettent d'affirmer que les pouvoirs propres de ces administrations auraient été très restreintes.

L'article 82 nous le laisse d'ailleurs entendre assez clairement : « Les administrateurs et les officiers municipaux, nous dit-il, n'ont aucun caractère de représentation. » Ce sont donc de simples agents du pouvoir central.

§ 5. — Organisation judiciaire. — I. Justice civile

Notre Constitution commence par garantir aux citoyens le droit de faire trancher leurs différends par des arbitres de leur choix et elle déclare que leur décision est définitive, à moins que les parties ne se soient réservé le droit de réclamer.

Pour ceux qui ne voudraient pas ou ne pourraient pas arriver à désigner un ou plusieurs arbitres, elle institue des juges de paix élus par les citoyens, chargés de concilier et de juger sans frais.

Au-dessus des juges de paix, il y a, dit l'article 91 « des arbitres publics élus par les assemblées électorales. » — « Leur nombre et leurs arrondissements sont fixés par le Corps législatif. — Ils

connaissent des contestations qui n'ont pas été terminées définitivement par les arbitres privés ou par les juges de paix. » (art. 92 et 93). Ces arbitres sont élus pour un an seulement et aucune condition de capacité n'est exigée des candidats. Ils sont tenus de délibérer en public, d'opiner à haute voix et de motiver leurs décisions.

L'article 94 al. 3, ajoute « qu'ils statuent en dernier ressort, sur défenses verbales ou sur simple mémoire sans procédure et sans frais ». Ainsi la procédure et l'appel sont supprimés.

D'après notre Constitution, la justice civile est donc rendue en dernier ressort par des *arbitres publics élus*. Mais que faut-il entendre par là ?

Plusieurs auteurs présentent ces arbitres comme des juges ordinaires, le nom seul serait différent, et c'est bien là ce qui semble résulter de la Constitution. Mais, sur ce point, il nous faut suppléer à l'insuffisance du texte par les renseignements que nous fournit la longue discussion de ces articles. La question de l'organisation des tribunaux fut, en effet, une des plus sérieusement discutées. Hérault de Sechelles, dans son projet, laissait au Corps législatif le soin de déterminer quels seraient les modes de recours ouverts aux parties lorsque les litiges n'auraient pas été terminés par les juges de paix ou par les arbitres de leur choix. Cambacérès fit remarquer que ces dispositions étaient insuffisantes et il demanda qu'on organisât le jury en matière civile. Cette proposition fut vivement combattue et on y répondit en réclamant la suppres-

sion complète des tribunaux. Tous les procès, disait le député Méaulle, devaient se terminer par voie d'arbitrage. Cette proposition ne fut pas mieux accueillie que la précédente et comme il était impossible de s'entendre, Robespierre demanda que le Comité de salut public fut chargé de présenter un projet. Quelques jours après, Hérault de Sechelles fit sur cette question un long rapport, qui se terminait ainsi : « Il ne faut plus prononcer au civil les mots, en quelque sorte monarchiques, de tribunaux et de juges. Voici notre système : Nous dirons aux plaideurs : efforcez-vous de transiger, choisissez des arbitres, recourez avant tout à une médiation. Si vous ne pouvez vous entendre sur la médiation particulière et volontaire, vous en trouverez une publique et sociale dans les juges de paix. Si l'objet excède les limites de la compétence bornée dans laquelle les juges de paix vous eussent jugés sur-le-champ, ils chercheront du moins à vous concilier ; c'est le devoir sacré que la loi leur impose. S'ils n'y réussissent pas, alors *dans un certain nombre d'hommes vertueux*, élus par le peuple ou au nom du peuple, *vous en choisirez* qui termineront vos débats.

Il nous semble que cette méthode est encore plus simple que tous les *jurés* du monde. Avec trois hommes on aurait justice dans les questions les plus difficiles et justice chez soi dans sa propre commune. Deux arbitres décideraient d'abord, et en cas de réclamation que faudrait-il de plus qu'un sur-arbitre pour partager les deux premiers ? C'est ainsi que la

justice deviendrait belle et touchante; deux hommes choisis par votre confiance arrangeraient d'abord vos affaires. N'êtes-vous pas d'accord ? eh bien ! voici d'autres hommes que la confiance nationale vous donne. Qu'avons-nous besoin maintenant de cet établissement des jurés civils ?..... » A la suite de ce rapport il proposa les art. 91, 92 et 93 que nous connaissons et qui furent adoptés. Il nous semble donc bien que ces *arbitres publics* qu'ils instituent ne sont pas des juges ordinaires, puisque dans le système dont notre Constitution pose les principes, les plaideurs pouvaient choisir leurs juges parmi ces arbitres élus. C'était, on le voit, un essai de conciliation entre l'arbitrage et l'organisation judiciaire telle que nous la concevons.

II. Justice criminelle

En matière criminelle, nul ne peut passer en jugement, que si l'accusation a été admise par un jury, ou décrétée par le Corps législatif. Après déclaration de culpabilité par le jury de jugement, la peine est appliquée par un tribunal criminel composé de juges élus tous les ans par les assemblées électorales. Ajoutons que l'instruction est publique (art. 96 et 97).

III. Tribunal de cassation

Notre Constitution établit enfin un tribunal de cassation, dont les membres sont nommés tous les ans par les Assemblées électorales. Comme notre

Cour de cassation moderne, il ne connaît pas du fond de l'affaire.

Notons enfin en terminant, que nulle part il n'est question du ministère public. C'est une omission assez difficile à expliquer.

§ 6. — Révision de la Constitution

La Constitution est *toujours* revisible, mais elle ne l'est *que sur l'initiative du peuple*.

Les Assemblées primaires ont le droit de se réunir en tout temps de leur propre mouvement, pour provoquer la révision de la Constitution, et lorsque, dans la moitié plus un des départements, le dixième des Assemblées primaires a demandé la révision totale ou partielle, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les Assemblées primaires, qui décident si la révision aura lieu. L'Assemblée de révision ou Convention nationale, est formée de la même manière que la législature et en réunit tous les pouvoirs. Elle ne peut s'occuper, en ce qui concerne la Constitution que des objets qui ont motivé sa convocation.

Remarquons que notre article ne limite pas la durée des Conventions nationales. Levasseur en comprit le danger et proposa d'assigner une durée déterminée à leurs pouvoirs. C'était une sage proposition, mais qui fut repoussée, après une assez longue discussion, au cours de laquelle on alla chercher des exemples jusque dans l'histoire de Rome.

Nous venons de voir que pendant la durée des Conventions nationales, le Corps législatif suspendait ses séances : ses pouvoirs passaient à la Convention. Le projet du Comité au contraire laissait subsister le Corps législatif. Thuriot et surtout Robespierre, soutinrent que c'était absolument contraire aux principes, « car un peuple qui a deux espèces de représentations cesse d'être un peuple unique », et qu'en outre, « c'était semer le germe du fédéralisme et de la guerre civile », arguments alors irrésistibles et qui, ici encore, l'emportèrent. Hérault lui-même reconnut que Robespierre avait raison et l'article 116 fut voté.

Ces dispositions relatives à la revision sont les seules que nous trouvions dans la Constitution et sur ce point elle est assurément très incomplète, car elle omet de parler de la sanction populaire, nécessaire pour que les modifications constitutionnelles soient définitives. Il y a là certainement un oubli ; le principe suivant, posé par la Convention dès sa première séance, ne permet pas d'en douter : « La Convention nationale déclare qu'il ne peut y avoir de Constitution que lorsqu'elle a été acceptée par le peuple (1) ». Conformément à ce principe, la Convention soumit à la ratification populaire les Constitutions qu'elle rédigea. C'était donc alors un principe général, qui s'appliquait certainement aux modifications constitutionnelles prévues par notre texte.

(1) *Moniteur*, réimp. T. XIV, p. 7.

§ 7. — Autres dispositions contenues dans la Constitution

Les autres dispositions que contient notre Constitution sont relatives aux finances publiques, à l'organisation militaire et aux rapports de la République française avec les puissances étrangères. Elle se termine par une garantie des droits et quelques articles à effet, mais peu importants.

Surveillance étroite des finances publiques de la part du Corps législatif et précautions prises contre le militarisme, tels sont les traits caractéristiques des premières dispositions. Quant aux articles placés sous la rubrique : « Des rapports de la France avec les nations étrangères » ; ce sont de vraies maximes de droit public philosophique, qui ne nous intéressent pas. Bien que très solennelles, ces dispositions ne peuvent avoir que peu d'importance et c'est avec raison que Mercier fit observer, à propos du dernier article ainsi conçu : « Le peuple français ne fait pas la paix avec un ennemi qui occupe son territoire », que de tels articles s'écrivent et s'effacent avec la pointe de l'épée. (1)

Il ne nous reste plus maintenant que les trois derniers articles à étudier.

Le premier est consacré à la *garantie des droits*. On appelle ainsi les dispositions constitutionnelles

(1) C'est dans cette circonstance que fut prononcé le mot célèbre du député Bazire : « Vous flattez-vous d'être toujours victorieux, ajoutait Mercier. Avez-vous fait un pacte avec la victoire ? » — « Non, mais nous en avons fait un avec la mort ! », répondit Bazire.

qui ont pour objet de garantir aux citoyens la jouissance de tels ou tels droits individuels. Tandis que les *Déclarations des droits* sont des actes philosophiques et exclusivement rationnels ; les garanties des droits ont un caractère plus positif. En les édictant, le législateur entend conférer aux droits ainsi garantis, la force qui est propre aux dispositions constitutionnelles, c'est-à-dire qu'ils se trouvent placés au-dessus des atteintes du législateur, qui doit les respecter, comme les autres articles de la Constitution. Les Déclarations des droits planent au-dessus des Constitutions, les garanties des droits en font partie.

Nous n'allons pas reproduire ici la liste dressée par l'article 122. Ce sont en effet presque tous les droits individuels consacrés par la Déclaration que nous avons étudiée. On y trouve cependant un droit qui n'y figure pas, c'est le droit de se réunir en sociétés populaires, c'est-à-dire de former des associations politiques. L'énumération que nous pourrions en faire aurait d'ailleurs très peu d'importance, puisque l'article se termine par ces mots : « et tous les autres droits de l'homme. »

Quant à l'article 123, il débute par quelques déclarations tout à fait sentimentales, mais qui ne sont pas à leur place dans un acte qui doit avoir pour objet l'organisation des pouvoirs publics ; il se termine par ces mots, bien inutiles aussi : « Elle (la République française) remet le dépôt de la Constitution sous la garde de toutes les vertus ». L'Assemblée Constituante avait recommandé celle de 91 « à la

fidélité du Corps législatif, du roi et des juges ; à la vigilance des pères de famille, aux épouses et aux mères... » La Charte de 1830 était confiée « au patriotisme et au courage des gardes nationales ». Etranges gardiens ! vaines formules, qui ne servirent pas plus à assurer la stabilité de ces Constitutions, que les dispositions de l'article 124 n'auraient réussi à faire respecter celle de 93 et à la préserver de l'oubli. « La Déclaration des droits et l'acte constitutionnel, dit ce texte, seront gravés sur des tables au sein du Corps législatif et dans les places publiques. » Ceux qui écrivirent cet article se trompaient. Ce n'est pas sur la pierre qu'il faut graver les principes de l'organisation politique des peuples ; si l'on veut qu'une Constitution ait des chances de succès, c'est dans la conscience sociale que chacun doit pouvoir les lire.

CHAPITRE IV

Constitution montagnarde et Constitution girondine. — Pourquoi devaient-elles se ressembler et être promulguées à la fin du XVIII^e siècle.

Nous venons de voir quels étaient les principaux rouages de l'organisation politique que les Jacobins voulaient donner à la France. On leur a reproché d'avoir copié le projet girondin en le résumant et en laissant de côté toutes les dispositions qui avaient un objet social.

Il est incontestable qu'il y a entre l'œuvre des Montagnards et celle des Girondins beaucoup de ressemblance. Dans la Constitution de Condorcet, comme dans la nôtre, le pouvoir législatif est confié à une Assemblée de représentants, et, dans une certaine mesure, au peuple. Cette Assemblée ou Corps législatif se compose de députés élus au suffrage universel et direct dans des Assemblées primaires. Comme celui de la Constitution montagnarde, il est annuel et permanent ; comme lui aussi, tantôt il prend des décisions définitives, tantôt des décisions auxquelles le peuple peut opposer son veto. Si, en effet, la Constitution girondine ne déclare pas que

le peuple est appelé « à *délibérer sur les lois* », elle organise un droit de *censure populaire* en vertu duquel tout citoyen peut saisir une Assemblée primaire d'une demande tendant à soumettre une loi votée à un nouvel examen. La demande approuvée par cette Assemblée est soumise à toutes les autres du département. Il suffit alors que dans deux départements la majorité soit favorable à la demande de modification pour que toutes les Assemblées primaires soient saisies. Si la majorité est encore favorable, le Corps législatif est renouvelé et tous les membres qui ont voté pour la loi contre laquelle le peuple a protesté ne peuvent être réélus. La décision de cette nouvelle Assemblée est également soumise à l'exercice du droit de *censure populaire*. Entre ce droit de *censure* ou de veto et la nécessité de la *sanction*, telle que l'organise notre Constitution, il n'y a donc pas une grande différence.

Dans l'une comme dans l'autre de ces Constitutions, le pouvoir exécutif est confié à un Conseil composé de plusieurs membres élus et ce Conseil n'est que l'agent du Corps législatif. En matière judiciaire et en matière administrative, le système électif y est employé pour la désignation de presque tous les fonctionnaires.

Enfin la Constitution montagnarde comme la Constitution girondine reconnaît formellement le principe de la souveraineté du peuple, proclame l'égalité des droits politiques entre tous les citoyens et soumet les titulaires des fonctions publiques à de fréquentes réélections.

Il nous semble donc bien évident qu'il y a entre ces deux textes des ressemblances frappantes, et cependant il serait possible de signaler aussi entre eux des différences assez importantes.

Tandis que la Constitution montagnarde emploie un système mixte pour la nomination des membres du Conseil exécutif, la Constitution girondine les fait élire directement par le peuple. Ajoutons que ce n'est là qu'un cas particulier d'une idée plus générale. Il est facile, en effet, de constater que la Constitution de Condorcet applique le système électif d'une façon plus complète que la nôtre et que surtout, elle fait une plus large part à l'élection directe. Remarquons enfin que le projet de Condorcet accordait au peuple un droit d'initiative en matière législative que notre texte ne lui reconnaît pas et qu'il lui donnait sur tous les actes des pouvoirs publics un droit de censure qui est spécial à l'œuvre des Girondins.

Ces quelques différences que nous venons d'indiquer peuvent, d'ailleurs, se ramener à une seule idée : La Constitution girondine est plus démocratique que la Constitution montagnarde. Ceci peut surprendre au premier abord. Les Girondins étaient-ils donc plus démocrates que les Jacobins de la montagne ? Assurément non. Si leur œuvre est une application plus complète des institutions démocratiques, c'est que les Girondins étaient avant tout des théoriciens, ayant une confiance aveugle dans la raison humaine. C'étaient des logiciens convaincus qui ne reculaient jamais devant les conséquences

de leurs principes. Les montagnards étaient bien aussi des théoriciens, mais chez ces hommes moins instruits, moins philosophes que les Girondins, les déductions logiques n'avaient pas la même importance. Peut-être aussi le désir d'assurer la prépondérance à leur parti dans la nouvelle organisation politique, venait-elle tempérer la rigueur de leurs principes (1).

Voilà, croyons-nous, comment peuvent s'expliquer les quelques différences qui existent entre ces Constitutions qui sur tant de points sont semblables.

Demandons-nous maintenant comment peuvent s'expliquer les ressemblances.

Est-il besoin de supposer que le rapporteur Hérault de Séchelles, se soit contenté de résumer le projet de Condorcet? Nous ne le croyons pas. Un homme qui faisait demander à la Bibliothèque Nationale les Lois de Minos, ne devait guère songer à prendre comme modèle un homme de son temps; la sagesse légendaire de l'antiquité lui semblait préférable. Ce que nous pouvons du moins affirmer, c'est que ces ressemblances s'expliquent très bien sans qu'il soit nécessaire d'admettre cette explication peu flatteuse pour Hérault de Séchelles. Elles paraissent même tout-à-fait naturelles si on réfléchit que Hérault de Séchelles et Condorcet, les Montagnards et les Girondins, étaient des hommes du XVIII^e siècle, des disciples de Rousseau et des Encyclopédistes. Les uns et les autres pensaient comme les hommes de leur temps. Ils étaient tous pénétrés d'idées

(1) C'est du moins l'opinion de L. Blanc, *Histoire de la Révolution*, t. IX.

telles, que leurs œuvres devaient nécessairement se ressembler sur beaucoup de points. Nous allons, en recherchant quel était l'état d'esprit des Français du XVIII^e siècle, essayer d'en donner la preuve. Cette étude nous permettra aussi de montrer que, c'est nécessairement, que ces Constitutions organisant une démocratie logique devaient être rédigées.

*
* *

Comme l'a très bien démontré Taine, les Français du siècle dernier ne connurent jamais que l'Homme et ignorèrent toujours les hommes. Il est facile de s'en convaincre en jetant un coup d'œil sur les œuvres des écrivains de cette époque. Ce ne sont pas des êtres réels qu'ils nous peignent, mais des êtres abstraits ; ils prêtent à tous le même langage. Dans ce monde, au théâtre et dans les romans, les paysans sont aussi profonds penseurs que les philosophes ; les savants et les valets parlent et pensent comme leurs maîtres et les animaux de La Fontaine eux-mêmes sont coulés dans le moule classique. Au lieu de nous faire connaître les traits particuliers qui peuvent individualiser un personnage, on les néglige systématiquement ; on ne nous montre pas des individus véritables, mais des caractères généraux. Quant aux circonstances de temps et de lieu, qui de toutes, sont les plus puissantes pour diversifier les hommes, on les indique à peine, on en fait abstraction. A vrai dire dans la tragédie, la scène est partout et en tout siècle, c'est dans un palais ou un temple

quelconque que se passe l'action, on n'y attache aucune importance et rien n'eût été plus contraire à l'esprit du temps, que de jouer Britannicus ou Esther avec des costumes antiques, comme nous le faisons aujourd'hui. En un mot, il manque aux personnages l'étiquette personnelle. Ces défauts rendent au XVIII^e siècle l'esprit français absolument impropre à figurer l'individu réel, tel qu'il existe effectivement dans la nature et dans l'histoire, Grecs, Romains, chevaliers du Moyen-Age, Turcs, Arabes, Bysantins, sont tous la « même mécanique à tirades » (1) et le public ne s'en étonne point, car il n'a pas le sentiment historique : il admet que l'homme est partout le même.

Dans les œuvres des historiens, cette tendance à l'abstraction est tout aussi frappante; on ne tient nul compte du milieu, du climat, de la civilisation, des institutions qui cependant transforment l'esprit du tout au tout. La différence prodigieuse qui sépare les hommes de deux siècles ou de deux races leur échappe. « Le Grec ancien, le chrétien des premiers siècles, le conquérant germain, l'homme féodal, l'Arabe de Mahomet et l'Anglais de la Renaissance apparaissent dans leurs livres à peu près comme dans leurs estampes, avec quelques différences de costume, mais avec le même visage et la même physionomie, atténués, effacés, accommodés aux bienséances » (2). Nulle part nous ne voyons la

(1) Taine, *Origines de la France contemporaine.*

(2) Taine, *Origines de la France contemporaine.*

création humaine telle qu'elle existe ou telle qu'elle existait autrefois : jamais de faits, rien que des abstractions.

Il en est de même enfin chez les écrivains et les publicistes qui s'occupent de politique. Ce n'est pas pour les Français du XVIII^e siècle que Rousseau ou Condorcet écrivent ; c'est pour l'Homme. Retranchant toutes les différences qui séparent un homme des autres ; ils ne conservent de lui que ce qui est commun à tous et, « ce reliquat, est l'Homme en général ». Condorcet le définit : « un être sensible, capable de former des raisonnements et d'acquérir des idées morales » (1). Telle est l'unité sociale ; réunissons-en plusieurs, mille, dix mille, cent mille, un million, vingt-cinq millions et voilà le peuple français, identique par conséquent au peuple anglais, au peuple espagnol ou à tout autre peuple, puisqu'il se compose des mêmes unités abstraites.

..

Si maintenant on nous demandait qu'elle était, dans les sciences sociales, la *méthode* préférée de nos ancêtres du siècle dernier, nous répondrions que, poser la question, c'est la résoudre. Cette tournure d'esprit ne permettait l'emploi que d'une méthode ; la méthode mathématique ou déductive. Ce

(1 Condorcet, *Tableau du progrès de l'esprit humain*. — Saint-Lambert en donne une définition analogue : « L'homme est un être sensible et raisonnable qui en cette qualité évite la douleur et cherche le plaisir ». *Catéchisme universel*, p. 17.

fut en effet la seule qu'ils employèrent. C'est à l'aide de déductions logiques, tirées de quelques principes fondamentaux, admis comme des axiomes ou déduits de la nature même de l'homme (être abstrait), qu'ils édifièrent leur système politique.

Cette méthode au XVIII^e siècle est générale ; dans toutes les sciences on procède de même. Pour les partisans des idées pures, comme Descartes et Malebranche, cela ne fait aucun doute, mais il en est de même chez les partisans de la sensation comme Condillac, qui se disent sectateur de Bacon. Après un rapide coup d'œil jeté sur la réalité, sur ce qui existe, ils en tirent quelques notions simples, puis abandonnent l'expérience pour n'y plus revenir.

Avec la sensation, Condillac anime une statue, puis par une suite de purs raisonnements, poursuivant tour à tour dans l'odorat, dans le goût, dans l'ouïe, dans la vue, dans le toucher, les effets de la sensation qu'il suppose, il construit de toutes pièces une âme humaine (1).

A cette époque la méthode à priori est tellement générale que Destutt de Tracy, voulant commenter Montesquieu, découvre que le grand historien s'est tenu trop servilement attaché à l'histoire, et il refait l'ouvrage en construisant logiquement la société, selon les principes.

Tous sont tellement convaincus qu'ils ont trouvé

(1) Au XVII^e siècle, on construisait à priori avec des idées ; au XVIII^e, c'est avec des sensations, mais la méthode est la même ; c'est toujours la déduction.

la vraie méthode, que Condorcet, dans le livre qui est comme « le testament philosophique » du siècle, déclare « qu'en appliquant la méthode des mathématiques à la politique et à l'économie politique, on est parvenu à suivre dans ces sciences une marche presque aussi sûre que dans les sciences naturelles (1) ».

Nous avons vu l'idée qu'on se faisait des hommes et des sociétés au siècle dernier ; voyons quelles déductions on tira de cette notion de l'homme à l'aide de la méthode déductive.

*
* *

Dans l'état de nature, tous les hommes étaient égaux puisque par définition nous avons écarté toutes les qualités extrinsèques par lesquelles ils diffèrent. Tous étaient libres, puisque par définition nous avons supprimé toutes les sujétions injustes que les sociétés modernes leur imposent. Supposons que de tels êtres s'associent pour former une société, il n'y a aucune raison pour que dans leur contrat, ils concèdent des avantages à l'un plutôt qu'à l'autre ; tous seront donc égaux devant la loi ; nulle personne, nulle classe n'aura de privilèges, nul ne devra supporter une charge dont un autre serait exempt. D'autre part, tous étant libres, chacun

(1) Condorcet, *Tableau du progrès de l'esprit humain*.

entre avec sa volonté propre dans le faisceau de volontés qui constitue la société nouvelle, il faut donc que dans les résolutions communes il intervienne pour sa part ; au fond de toute autorité légitime, on doit retrouver son consentement ou son vote et dans le citoyen le plus humble les plus hauts pouvoirs publics sont obligés de reconnaître un des membres du souverain. *Liberté, égalité, souveraineté du peuple*, telles sont les premières déductions tirées de la définition même de l'homme. De ces droits primordiaux, on déduira aussi logiquement les autres droits du citoyen et les idées essentielles des deux Constitutions dont nous parlions tout à l'heure ; elles ne font, en effet, que consacrer les conséquences logiques du principe de la souveraineté populaire.

Ce principe de la souveraineté populaire, on le résume dans cette formule si souvent réputée depuis Rousseau : « Dans un État, la souveraineté appartient au peuple ». Et pour les hommes d'alors, le sens de ces quelques mots est clair ; il signifie que le pouvoir suprême qui, précédemment, appartenait au roi, appartiendra désormais à tous les citoyens et leur appartiendra également, chacun d'eux en ayant en quelque sorte une petite part en propre. De même que le pouvoir du roi était absolu, le pouvoir du peuple est absolu et, la loi, nous l'avons vu, n'est pour eux que « l'expression de la volonté populaire ». La Constitution parfaite à leurs yeux sera donc celle qui confiera au peuple lui-même le pouvoir législatif, car nul ne peut mieux exprimer sa

volonté que lui ; « le pouvoir peut se transmettre, mais non la volonté », diront-ils après Rousseau. Pour se conformer au principe, on devait donc *faire intervenir le peuple dans la confection des lois* ; c'est ce que fait notre Constitution en déclarant « qu'il délibère sur les lois ». Tous les pouvoirs appartenant au peuple, lui seul peut déterminer comment et dans quelle mesure ils seront exercés par ses mandataires ; en un mot, c'est à lui qu'appartient le droit de régler l'organisation des pouvoirs publics : *toute Constitution devra donc être soumise à la ratification du peuple*. Puisque le pouvoir lui appartient, lui seul peut aussi en déléguer l'exercice ; une Constitution conforme au principe devra faire élire par le peuple, tous les fonctionnaires publics, et dans ces élections, tous les individus qui composent la Nation, devront avoir un droit égal, puisque tous sont égaux en droits. Une Constitution logique devra donc organiser le *système électif et le suffrage universel*. De la même idée de délégation de pouvoir, de mandat, résultent encore d'autres conséquences ; telles sont : *La responsabilité de tous les fonctionnaires et des représentants du peuple, la publicité des séances* de tous les corps délibérants et la *courte durée* des fonctions publiques. Tous les fonctionnaires et les représentants n'étant, en effet, que des mandataires du peuple, il est juste qu'ils soient responsables. N'étant que de simples mandataires, des commis du peuple, suivant le mot de Chabot, il est juste aussi que ce dernier puisse les surveiller et ne soit pas obligé de supporter long-

temps des hommes qui ont perdu sa confiance ; de là, la publicité des séances et la nécessité des réélections fréquentes.

Signalons enfin une dernière conséquence importante : lorsqu'un peuple confie à des députés le soin de légiférer en son nom ou simplement, de préparer des lois qu'il se réserve le droit de ratifier, cette *assemblée doit être unique*, puisque son rôle est d'exprimer la volonté nationale qui est une comme la nation elle-même.

Toutes ces conséquences du principe, les constituants de 93 les ont religieusement acceptées et nous les trouvons appliquées dans la Constitution qu'ils rédigèrent et dans le projet de Condorcet. Nous verrons plus loin ce qu'il faut penser de ces déductions logiques. Contentons-nous, ici, de constater que notre Constitution repose bien sur un principe fondamental qui, lui-même, est logiquement déduit de la nature de l'homme. C'est donc bien à la méthode purement déductive que ses rédacteurs ont eu recours (1).

Résumons maintenant, en quelques mots, les constatations que nous venons de faire, car elles ont une grande importance : La première, c'est qu'au XVIII^e siècle, une tendance générale à l'abstraction fait toujours perdre de vue l'homme réel qui est partout remplacé par l'homme en soi. La seconde,

(1) Les débats auxquels donna lieu le vote de la Constitution le prouvent bien, car à propos de chaque article discuté, on se demande s'il est ou n'est pas conforme au principe.

c'est que la seule méthode employée dans les sciences sociales, c'est la méthode déductive.

Cette tendance à l'abstraction, devant amener à considérer les hommes comme tous égaux conduisait, ainsi que nous l'avons démontré, à la souveraineté populaire.

Mais d'autres causes, que nous aurons l'occasion d'étudier dans le chapitre suivant, devaient aussi contribuer à la faire accepter comme un principe indiscutable. C'est donc bien de ce principe, et de celui-là seul, que devaient partir les bâtisseurs de systèmes.

On comprend, dès lors, pourquoi nous disions qu'étant donné l'état d'esprit de la société française du XVIII^e siècle, notre Constitution devait nécessairement être rédigée.

Croyant que désormais la souveraineté appartenait au peuple et non plus au roi ; considérant, non pas les Français, mais l'homme en soi et employant la méthode mathématique, les solutions que contient notre texte s'imposaient.

Voilà pourquoi nous disions, dans l'introduction de cette étude, que nous ne voulions pas considérer la Constitution de 93 comme l'œuvre de quelques insensés, bâtissant à la hâte une Constitution, sachant parfaitement qu'elle ne serait jamais appliquée ; nous y voyons, au contraire, la conséquence toute naturelle de la manière de penser des hommes d'alors. Voilà pourquoi aussi nous disions que la ressemblance des deux Constitutions s'expliquait très bien sans qu'il soit nécessaire de supposer que

les Montagnards aient copié l'œuvre des Girondins. Se faisant de l'homme la même idée, partant d'un même principe, employant la même méthode, ils devaient nécessairement arriver au même résultat.

CHAPITRE V

Principe fondamental : La Souveraineté du Peuple

Au moment où régnait en France le plus complet despotisme, un homme s'efforçait, dans des ouvrages dont l'humanité conservera longtemps le souvenir, de substituer à cette souveraineté du roi la souveraineté du peuple. Rousseau, car c'est de lui que nous voulons parler, fut en effet, au siècle dernier le grand théoricien de la souveraineté populaire.

Ayant à nous occuper de ce principe, nous devons surtout étudier la doctrine de Rousseau. Nous voudrions cependant, auparavant, préciser le sens que nous donnons ici à l'expression « *souveraineté du peuple* » et dire quelques mots des précurseurs de Rousseau.

Dans le chapitre précédent, nous avons déjà eu l'occasion de parler de la souveraineté du peuple et nous avons vu que ce principe se ramène à cette notion simple : « Dans un Etat, la souveraineté

(c'est-à-dire le pouvoir suprême) appartient au peuple (c'est-à-dire à la somme des citoyens égaux qui le composent) » (1). Dans la suite de cette étude, c'est toujours le sens que nous donnerons à cette expression, car c'est celui que lui donnaient, après Rousseau, les hommes de la Révolution.

Notre étude étant ainsi limitée, voyons vers quelle époque la doctrine de la souveraineté populaire fit son apparition.

Un auteur (2) qui s'est occupé spécialement de cette question, fixe son origine à la seconde moitié du XVII^e siècle. C'est en effet l'Ecole du droit de la nature et des gens qui, la première, en affirmant les droits des hommes dans l'état de nature, fut amenée à formuler cette théorie *atomistique* ou fragmentaire de la souveraineté qui caractérise la doctrine que nous étudions. Sans doute, bien avant cette époque, on avait souvent opposé au droit des rois, les droits du peuple. Ce fut d'abord l'Eglise qui, vers le XIII^e siècle, invoqua contre l'omnipotence monarchique l'existence d'un droit primordial des peuples. Assigner au pouvoir royal une origine humaine, c'était amoindrir son autorité, et c'est ce que voulait l'Eglise (3). Au siècle suivant, ce sont les orateurs des Etats généraux, qui essaient de combattre le

(1) Bluntschli, *Dict. politique*.

(2) M. Henry Meyners d'Estrey, *La souveraineté du peuple*.

(3) « Le pouvoir, écrivait Saint-Thomas, est originairement entre les mains de tous; et s'il se concentre entre les mains de quelques-uns ou même d'un seul, c'est que ceux-ci sont censés représenter la multitude tout entière ». Janet, *Histoire de la Science politique*, t. I, p. 384.

pouvoir absolu du monarque en rappelant les droits de la Nation (1).

Plus tard, ce sont les protestants persécutés qui, au nom de l'histoire, au nom de la justice, au nom de la raison attaquent la monarchie absolue et lui demandent compte de ses actes. « La Boétie, Hotman, Hubert Languet et une foule d'auteurs anonymes développent hardiment la doctrine de la souveraineté populaire » (2).

Les catholiques, devenus à leur tour adversaires du pouvoir absolu, reprirent cette arme que les protestants, après leur triomphe, avaient abandonnée. Pour mettre obstacle à la succession protestante, ils invoquèrent les droits de la Nation, et la Ligue finit par réclamer un régime démocratique à peu près complet.

Bien avant la fin du XVII^e siècle, on avait donc affirmé les droits du peuple, mais, nous le répétons, la doctrine de la souveraineté populaire,

(1) Un discours surtout est resté célèbre. C'est celui que prononça Philippe Pot, seigneur de la Roche, aux Etats de 1484, dont voici quelques extraits :

« Il existe, disait-il, au-dessus des princes une autorité supérieure, souveraine, en qui réside le pouvoir et qui seule peut le déléguer. Cette autorité, c'est celle des Etats généraux composés des élus du peuple..... »

Comme l'histoire le raconte, autrefois le peuple créa des rois par son suffrage et ces rois n'étaient élus que pour l'utilité de la nation... N'avons-nous pas lu souvent que l'Etat est la République, la chose du peuple ? Or puisqu'il est sa chose, comment des flatteurs attribuent-ils la souveraineté au prince qui n'existe que par le peuple ? Est-ce que chez les Romains chaque magistrat n'était pas nommé à l'élection..... ? »

(2) Hanotaux, *Histoire du cardinal de Richelieu*, t. I.

telle que nous l'étudions, n'avait pas encore pris naissance. Le but de l'Eglise, des orateurs des Etats, des protestants et des catholiques; c'était avant tout, de limiter le pouvoir royal : uniquement guidés par les intérêts de leur parti; ils ne cherchent guère à poser les principes d'un régime nouveau, d'une organisation politique rationnelle. Ajoutons que chez eux, les expressions *nation* et *peuple* ont quelque chose de très vague; ils ne nous indiquent presque jamais ce qu'il faut entendre par là et, pour beaucoup assurément, le *peuple souverain* ne comprenait pas l'universalité des citoyens.

Avec l'Ecole du droit naturel, au contraire, nous voyons la doctrine de la souveraineté du peuple prendre un autre caractère et, au lieu de la justifier en invoquant des raisons théologiques ou des considérations historiques et pratiques, comme on l'avait fait jusque-là, on invoque l'état de nature, l'égalité des hommes dans cet état, le contrat social. Ce sont ces facteurs nouveaux qui en font une doctrine philosophique et à priori, tendant à deviser la souveraineté entre tous les membres de l'État. C'est ce que nous appelons la théorie *atomistique* de la souveraineté, que nous verrons complètement développée dans Rousseau.

S'il est vrai que c'est à cette Ecole qu'appartiennent les fondateurs de notre doctrine de la souveraineté populaire, ce serait une erreur de croire que tous ceux qui s'y rattachent, ont été des précurseurs de Rousseau. Si tous, en effet, admettent

l'existence d'un état de nature antérieur aux sociétés civiles et enseignent que ces sociétés civiles ont pour origine un contrat, ils n'arrivent pas tous aux mêmes conclusions.

Les uns, comme Grotius, pensent que, bien que l'Etat repose sur la volonté des individus et que le pouvoir suprême leur appartienne, un peuple qui a aliéné ses droits (ce qui, disait-il, a toujours lieu), ne peut les reprendre ; il n'est donc pas libre de changer ses gouvernants. C'est la négation même de la souveraineté populaire. D'autres, comme Hobbes, s'appuient sur ces idées pour justifier le despotisme le plus complet : Admettant un état de nature qui, pour lui, est un état de guerre et un contrat, par lequel chaque homme avait complètement abandonné ses droits, il concluait que la monarchie absolue était le seul gouvernement légitime.

Mais dans cette même Ecole, à côté de ceux que nous venons de citer, nous en trouvons qui annoncent Rousseau : en Angleterre, ce sont Milton (1) et Locke qui, contrairement à ce que soutenait Grotius, n'admettent pas que le peuple puisse aliéner ses droits d'une façon irrévocable. En Allemagne, c'est Althusius, dont Rousseau connut probable-

(1) On connaît mieux le poète aveugle, l'immortel auteur du *Paradis perdu* que l'écrivain politique, et cependant la première Révolution d'Angleterre, qui fit tomber la tête de Charles I^{er}, trouva en lui son plus grand défenseur, John Milton fut toute sa vie l'infatigable champion de la liberté sous toutes ses formes.

ment les écrits. C'est enfin Spinoza (1), pour ne citer que des noms bien connus.

∴

Maintenant que nous avons dit quelques mots des origines de la doctrine dont s'inspirèrent les hommes de 93, étudions-la dans celui qui en fut le grand apôtre et le vulgarisateur.

La théorie de Rousseau comprend deux termes nécessaires :

Un *état de nature* antérieur à la fondation des sociétés civiles, dans lequel chaque homme adulte, soustrait à toute autorité humaine, jouissait d'une

(1) D'après M. Guillaume de Greef (*L'évolution des croyances et des doctrines politiques*, p. 63), Rousseau n'aurait fait que « diluer et sentimentaliser » les principes de ce profond penseur. Ce qui est certain, c'est qu'il a exercé une réelle influence sur l'auteur du *Contrat social*, qui s'inspira de ses idées, comme de sa méthode purement déductive. Toute la politique de Spinoza repose en effet sur un principe absolu et indémontrable dont il tire de rigoureuses déductions ; c'est de la géométrie politique. A titre d'exemple, nous citerons les propositions fondamentales de sa doctrine ; elles partent, comme on le verra, d'un principe surnaturel pour aboutir en pratique à la souveraineté du peuple :

La puissance de la Nature est la puissance même de Dieu qui a un droit souverain sur toutes choses ;

La puissance universelle de la nature tout entière n'est rien que la puissance de tous les individus réunis

Il suit de là que chaque individu a un droit souverain sur ce qu'il peut atteindre, c'est-à-dire que le droit de chacun s'étend jusqu'où s'étend sa puissance déterminée ;

Pour vivre en sécurité et de la meilleure manière, les hommes ont dû s'entendre ensemble et décider que le droit ne serait plus déterminé par la force et par le désir de chacun, mais par la volonté et par la puissance de tous réunis.

absolue indépendance. Dans cet état de nature, tous les hommes avaient des droits égaux.

Un *contrat social*, par lequel tous les hommes, voulant former une nation, avaient mis fin à l'état de nature, par un consentement unanime, en créant une autorité supérieure aux volontés individuelles.

Quant aux clauses du contrat, elles se réduisent toutes à une seule, savoir : l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté. Et ceci, dit Rousseau, ne présente aucun danger pour les contractants, car la situation est la même pour tous et « personne n'a intérêt à incommoder son prochain ».

En vertu de ce contrat apparaît une sorte de *corps collectif*, de corps politique qui s'appelle *république* ou *souverain*. Chacun fait partie de la souveraineté, et à ce titre est citoyen, tout en dépendant d'elle comme membre de l'État.

Telles sont les bases de la doctrine que nous résumerons ainsi : La société et la souveraineté sont le résultat d'un contrat.

Suivons le développement du système.

Cette souveraineté a trois caractères essentiels.

Elle est inaliénable et intransmissible, car, n'étant que l'exercice de la volonté générale, elle ne peut jamais se transmettre, nul ne peut la représenter; « le pouvoir peut bien se transmettre, nous dit Rousseau, mais non la volonté (1) ». D'ailleurs la volonté de l'individu ne saurait être la volonté

(1) *Contrat social*, livre II, ch. 1.

générale, que par l'effet du hasard. Le souverain peut bien dire : « Je veux aujourd'hui ce que veut telle personne », mais non : « Je voudrai demain ce que voudra telle personne ». Le peuple seul peut donc exercer ses droits souverains.

Elle est indivisible « car la volonté est générale où elle n'est pas ; elle est celle du peuple où d'un particulier. Dans le premier cas seulement, elle est la souveraineté (1) ».

Enfin, elle ne saurait se tromper, « la volonté générale est toujours droite et tend toujours à l'utilité publique. »

Qu'est-ce maintenant que la *loi*, d'après Rousseau ? Nous avons déjà eu l'occasion de le dire, c'est simplement l'*expression de la volonté générale* ; le pouvoir législatif et la souveraineté se confondent. Mais, cette volonté générale, ce n'est pas la volonté unanime de tous les citoyens ; c'est la volonté de la majorité. Rousseau ajoute que le peuple réuni en assemblée générale, n'est pas capable de faire de bonnes lois. Il veut le bien, mais il ne le voit pas. Il ne juge sainement et avec connaissance de cause, qu'au moment où on lui présente le bien, sous une forme claire et convenable, mais alors son jugement est infaillible. Il faut donc un législateur, c'est-à-dire quelqu'un « qui recherche le bien, le saisisse et le soumette au jugement du peuple. »

Quant au gouvernement, Rousseau ne lui accorde pas un rôle bien important ; il n'est que l'instrument

(1) *Contrat social*, livre II, ch. 1.

de la souveraineté. La volonté appartient à tous, nous dit-il, l'exécution de cette volonté appartient au gouvernement. « Les membres de l'Etat forment la tête, le gouvernement représente les jambes. » Le gouvernement, pour lui, n'est autre chose que l'administration, qui, dans tous ses actes, doit suivre les ordres de la souveraineté et que le souverain peut toujours révoquer.

Nous arrivons enfin à une question très importante de son système : la question de la *législation directe*. Nous avons vu que la loi n'est que l'expression de la volonté générale et nous savons que la volonté générale (ou souveraineté), ne se transmet pas, par conséquent, ne se représente pas : c'est donc par le peuple lui-même et non par des représentants, que les lois doivent être faites. Pour Rousseau, la représentation est contraire au principe essentiel de la démocratie : « Dès qu'un peuple est représenté, écrivait-il, il n'est plus libre. Les députés du peuple ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement ». Et ailleurs nous lisons cette phrase : « le peuple anglais se figure être libre tandis qu'il ne possède sa liberté que pendant les élections, après quoi il redevient esclave ».

Ainsi la liberté est inconciliable avec le régime représentatif ; or, le gouvernement direct est inapplicable dans les grands Etats. De là cette conclusion que la liberté et les grands Etats sont incompatibles. Rousseau avait cru cependant trouver la solution de cette antinomie, en proposant de petits Etats réunis par un lien confédératif.

Telles sont les principales idées exposées dans le contrat social. Peut-être, ce rapide aperçu laisse-t-il beaucoup à désirer sous le rapport de la clarté et de l'exactitude. Qu'on nous le pardonne, car il est très difficile de résumer un ouvrage aussi confus que le contrat social, où abondent les contradictions et les subtilités dignes de la scolastique. Rousseau lui-même, n'a-t-il pas écrit quelque part : « Ceux qui se vantent d'entendre le *contrat social* tout entier, sont plus habiles que moi » ! Ce fut cependant cet ouvrage qui devint l'évangile de l'église jacobine ; la source à laquelle puisèrent les orateurs les plus écoutés de nos Assemblées de la Révolution et en particulier les rédacteurs de la Constitution de 93.

Demandons-nous donc ce que nous devons penser des idées de Rousseau.

Tout le système est édifié sur une seule idée. Sa méthode est celle de Spinoza et de Descartes. Ce que ce dernier avait fait pour la philosophie, Rousseau a voulu le faire pour la politique. Descartes avait cherché à démêler les idées premières d'où dérive tout le système de nos connaissances ; Rousseau, lui, essaie de remonter aux idées premières de la politique. Or, l'idée fondamentale, pour lui, il est à peine besoin de le dire, c'est celle de contrat social. C'est sur cette hypothèse qu'il édifie sa théorie de la souveraineté populaire : Si, en effet, l'autorité publique n'est composée que des sacrifices individuels (et nous savons que cette abdication des droits de chaque associé est la clause essentielle du contrat), elle ne peut résider que dans la commu-

nauté entière. Le souverain se compose donc de tous les citoyens, et, comme dans l'état de nature, tous les hommes étaient égaux, le contrat social a dû leur accorder des droits politiques égaux. Nous arrivons ainsi à la conception atomistique de la souveraineté, au suffrage universel égal et direct, à la nécessité de l'élection de tous les dépositaires de l'autorité publique, etc... Presque tout son système, nous le répétons, est déduit de cette idée fondamentale. Quant aux idées qui ne s'y rattachent pas directement, comme la condamnation du gouvernement représentatif, sous prétexte que la volonté ne se représente pas, ce sont de purs sophismes. La volonté en soi est incommunicable, c'est vrai, mais pourquoi n'aurait-elle pas d'interprètes ?

D'ailleurs, nous l'avons déjà dit, il est faux de prétendre que la loi soit simplement l'expression de la volonté populaire. Mais, ne nous attardons pas à rappeler les sophismes si connus de Rousseau (1) et tenons-nous en à la question la plus importante, celle du contrat social. Personne, aujourd'hui, ne croit plus à l'état de nature et nul n'oserait soutenir que les sociétés ont eu pour origine des contrats. Dès le XVIII^e siècle, on avait abandonné cette théorie ; on ne cherchait plus à établir le contrat social comme un fait historique, mais comme la base rationnelle des Etats. « Bien que, en

(1) Voir à ce sujet J. Morley : *Rousseau*, t. II, ch. III. — Bluntschli : *Théorie de l'Etat*. — Lamartine : *J.-J. Rousseau, son contrat social et le vrai contrat social*.

aucun cas, nous dit Blakstone (1), le contrat originel n'ait été formellement exprimé lors de la première institution d'un Etat, cependant, selon la nature et la raison, il doit être toujours sous-entendu et présumé dans l'acte même de s'associer ensemble (2) ».

Mais alors, ce n'est plus qu'une fiction juridique, et les fictions, nous ne pouvons les admettre, car elles sont contraires à l'esprit scientifique.

La doctrine de la souveraineté du peuple, telle que nous la trouvons exposée dans Rousseau est donc fausse, ou du moins elle ne repose sur aucun argument sérieux. A quoi doit-on attribuer son immense succès ?

Tout simplement à ce fait, que ces idées répondaient à un besoin de liberté et d'autonomie individuelle, qui se faisait alors unanimement sentir, tandis qu'il était très faible avant cette époque. Les idées de Rousseau étant l'expression de ces aspirations nouvelles, il est donc bien naturel que le XVIII^e siècle les ait acceptées avec enthousiasme. G. Sand se trompait, croyons-nous, en écrivant que : « c'est Rousseau qui a fait la Révolution » ; il nous semble qu'il serait plus exact de dire que ce sont les tendances révolutionnaires qui ont fait le succès

(1) *Commentaries on the laws of England*, cité par Esmein : *Elém. de droit constitutionnel*, p. 157.

(2) Quant à Rousseau, « on ne sait guère, nous dit M. Janet, s'il fait de l'histoire ou de la métaphysique, s'il raconte la naissance des sociétés ou s'il en cherche le principe idéal et absolu ». Janet : *Histoire de la Science politique*, t. II, p. 425.

de Rousseau. Ses ouvrages n'ont fait que précipiter le mouvement, en venant préciser et par suite renforcer des idées qui existaient avant lui (1).

Ajoutons que le XVIII^e siècle est par excellence l'ère de la *raison*; la *tradition* a perdu toute autorité. Contrairement à ce qui avait eu lieu jusque-là, le passé n'a plus aucune importance. Pendant longtemps, au contraire, dans l'ordre social et dans l'ordre moral, il suffisait à justifier le présent; l'antiquité servait de titre à la royauté, à la religion et au droit. Au XVII^e siècle encore, on avait un grand respect pour tout ce qui existait. Les plus indépendants, Descartes en tête « redoutaient bien d'être confondus avec ces spéculatifs chimériques qui, au lieu de suivre la grande route frayée par l'usage, se lançaient à l'aveugle en ligne droite à travers les montagnes et les précipices. »

Au siècle suivant, tout est changé; les institutions politiques, religieuses et sociales existantes, semblent condamnées par la raison et bonnes à détruire. Pour rebâtir l'édifice, c'est à la seule Raison qu'on veut faire appel. La doctrine de Rousseau est rationnelle et déductive, ce fut encore une cause de succès. Elle devait triompher et elle triompha; le principe de la souveraineté du peuple devint un

(1) Les grands bouleversements sociaux ont des causes profondes, et les publicistes, comme les hommes de génie auxquels on les attribue souvent, ne sont que les interprètes des tendances nouvelles ou les instruments perfectionnés de ces transformations qui, sans eux, s'accompliraient, bien que plus lentement.

véritable *dogme* 1), comme alors l'égalité humaine semblait un *axiome* (2).

*
* *

A la fin du XVIII^e siècle, la doctrine exposée dans le contrat social est donc profondément gravée dans l'esprit public, et nous allons la voir s'introduire peu à peu dans le domaine des faits, jusqu'à ce qu'elle reçoive une application complète dans la Constitution de 93. Il existe, en effet, une loi sociologique que l'on peut formuler ainsi : « Lorsqu'un principe nouveau exerce son action sur une société, ce principe ne cesse d'agir que lorsqu'il a produit

(1) Malheureusement toutes ces idées auxquelles la société française accordait une foi aveugle, contenaient beaucoup d'erreurs. Sans doute il y avait dans la doctrine de Rousseau, une part de vérité, car nous l'avons déjà dit, et nous le démontrerons plus loin, elle était l'expression d'une tendance sociale, mais au lieu de se contenter d'exposer cette tendance, Rousseau prétendit poser les règles essentielles de toute organisation politique rationnelle, et là était l'erreur. Les hommes du XVIII^e siècle acceptèrent ces formules sans s'en faire une idée bien nette. Ce qu'ils ont surtout retenu de l'œuvre de Rousseau, ce sont les fameux en-têtes des chapitres du *Contrat social*; or, on sait combien il aimait la forme paradoxale. Le public s'est emparé de ces formules dogmatiques et lapidaires; laissant de côté l'idée, il a retenu la formule qu'il a interprétée à sa façon et sans tenir compte des restrictions que Rousseau apportait à ses principes.

(2) L'idée d'égalité était si répandue au XVIII^e siècle, que des hommes comme Grimm, qui la combattent en tant que base des institutions, écrivent des phrases comme celle-ci : « Si les lois de la société ne sont pas opposées à celle de la Nature, elles n'en sont pas moins très différentes, et l'inégalité des conditions étonnera toujours le sentiment qui dit que nous naissons égaux ».

toutes les conséquences logiques qu'il contient, a moins que son développement ne soit arrêté par des forces contraires ». Nous allons pouvoir constater l'application de cette loi, en ce qui concerne le principe de la souveraineté populaire.

En 1789, une idée nouvelle, celle de la souveraineté du peuple, inspire toutes les réformes, et elle ira en se développant, jusqu'à ce qu'elle soit complètement appliquée. Rien n'arrêtera sa marche, car la tradition, cette force contraire, qui souvent empêche les changements, n'avait alors aucune importance.

Dès les premiers jours de la Révolution, la souveraineté du peuple fut proclamée en ces termes : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ; nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité, qui n'en émane expressément ». Ainsi s'exprime la Déclaration des droits du 26 août. Un peu plus tard, l'acte constitutionnel sur les pouvoirs publics, rappelle que « tous les pouvoirs émanent essentiellement de la Nation et ne peuvent émaner que d'elle (1) ».

Pour les constituants de cette époque, c'était affirmer solennellement la fin de l'ancienne royauté de droit divin et l'avènement d'un régime nouveau. Mais ce n'était pas proclamer la souveraineté du peuple telle que Rousseau la concevait. D'après la Constitution de 1791, en effet, le pouvoir législatif était exercé par une Assemblée de représentants,

(1) Acte constit. sur les pouv. publ. du 1^{er} oct. 1789, art. 1^{er}.

choisis par une partie seulement des citoyens, ceux qui avaient la qualité de citoyens actifs. Quant au pouvoir exécutif, il était confié à un roi et se transmettait héréditairement.

Il y avait donc alors transaction entre les idées anciennes et le principe nouveau qui, cependant, exerçait une grande influence, puisque la souveraineté populaire servit d'argument à la Constituante contre les deux Chambres, contre le droit de dissolution laissé au Roi, contre le veto royal absolu, contre l'indépendance ministérielle, contre le droit de la Couronne à la nomination des magistrats et des fonctionnaires ; au fond, contre tous les attributs essentiels de la royauté.

Mais il restait encore beaucoup à faire pour avoir une application complète du principe : il fallait rendre le chef du pouvoir exécutif électif, établir le suffrage universel et la législation populaire.

Sous la Législative l'idée se développe, la royauté paraît au peuple inconciliable avec ses droits souverains ; la Constitution de 91 lui semble trop peu conforme au principe, et l'insurrection du 10 août renverse la monarchie et la Constitution. C'est le peuple lui-même, ici, qui agit, c'est le souverain qui parle, les pouvoirs publics n'ont qu'à s'incliner. Ces paroles prononcées à la Législative, par une députation de la Commune après cet événement, nous prouvent que c'est ainsi qu'on raisonnait alors : « Le peuple qui nous envoie, nous a chargés de vous déclarer qu'il ne reconnaissait d'autres juges des mesures extraordinaires que la nécessité l'a con-

traint de prendre, que le peuple français, notre souverain et le vôtre, réuni dans les Assemblées primaires ». Désormais, le peuple est convaincu qu'il est le maître et chaque citoyen se considère bien comme propriétaire d'une parcelle du pouvoir souverain. Le peuple seul peut agir et il peut tout faire.

Cette conception nouvelle de la souveraineté, plus conforme au principe, s'affirme dans le domaine de la législation que la proclamation du suffrage universel, que l'Assemblée législative adopte pour l'élection des membres de la Convention (loi du 11 août 1792).

Pour appliquer complètement les idées de Rousseau, il ne restait plus qu'à accorder au peuple le droit de légiférer. La Convention fit ce dernier pas. D'abord, par la bouche de Danton, elle affirma qu'il ne pourrait exister de Constitution que celle qui serait « textuellement et nominativement acceptée par la majorité des Assemblées primaires ». Puis, ce fut la Constitution girondine qui proposa d'accorder au peuple un droit d'initiative en matière législative et un droit de vote populaire. Ce fut enfin la Constitution que nous étudions, qui déclara que le peuple devait délibérer sur les lois.

Tout nous prouve combien à ce moment on exagérât le rôle du peuple. Après le 31 mai, ce ne sont plus seulement les orateurs des clubs qui prétendent que le peuple peut dicter ses volontés à la Convention ; c'est cette Assemblée elle-même qui, venant de capituler devant les menaces populaires, déclare, le 1^{er} juin, par l'organe de Barrère, qu'elle a vu ses

alarmes disparaître au moment où l'agitation est devenue plus générale. « Au milieu de ce mouvement, elle a senti et elle a décrété que les sections de Paris avaient bien mérité de la patrie.... C'est ainsi que chez une nation digne d'exercer elle-même sa souveraineté, les orages qui menacent la liberté, la rendent plus pure et plus indestructible, et l'ordre social se perfectionne à travers les infractions passagères qu'il reçoit ».

On arriva ainsi, en faisant un étrange abus de la formule, à présenter le Comité de salut public comme l'incarnation même de la souveraineté populaire, et ici nous entrons dans la deuxième période, c'est-à-dire dans la période de réaction.

Désormais, en effet, le principe est absolument contredit par les faits, et au lieu d'assister au règne de la liberté, nous assistons au règne tyrannique d'un Comité qui gouverne la France par la terreur. Les vrais et les seuls souverains alors, c'étaient Robespierre, Couthon, Saint-Just, Billaud-Varennés et Collot d'Herbois (1). La Convention qui, elle, représentait la Nation, votait docilement les décrets qu'ils lui présentaient. Les pouvoirs législatif, exécutif et administratif lui appartenaient. Deux instruments : le Comité de sûreté générale et le Tribunal révolutionnaire, dont les membres étaient nommés par le Comité de salut public assuraient

(1) Le Comité se composait bien de douze membres, mais sept d'entre eux s'occupaient spécialement de la guerre ou étaient envoyés en mission, comme Prieur de la Marne et Jeanbon Saint-André.

sa domination Le Comité de sûreté générale étendait partout son inquisition policière et ordonnait l'arrestation des suspects. Le Tribunal révolutionnaire condamnait sans preuves, sans plaidoiries, presque sans interrogatoire et sans aucun recours, les accusés envoyés devant lui par le Comité de sûreté générale, les députés, les ministres, les généraux dont l'arrestation avait été autorisé par la Convention. Du centre, la toute puissante autorité du Comité de salut public s'étendait partout. Au près des armées, dans les villes insurgées et dans chaque département, il envoyait des *commissaires et des représentants en mission*, munis de pouvoirs sans limites. Au près de chaque district ou municipalité, il remplaçait les procureurs-syndics par des *agents nationaux*, sorte de subdélégués permanents.

Ainsi, avec ce régime despotique, le système électif disparaît en grande partie. La voix de la Nation ne peut plus se faire entendre, puisqu'on ne la consulte plus et il est traité en esclave, ce peuple, que l'on appelle encore le *peuple souverain*.

Pour justifier cette tyrannie, on affirmait que c'était le seul moyen de sauver la République menacée par la contre révolution et les rois coalisés. Ces dangers passés, la France songea à recouvrer un peu sa liberté, et en thermidor an II, elle renversa ses oppresseurs, mais, lorsqu'il fut question de mettre en application la Constitution votée en 93, de nombreuses protestations s'élevèrent. En deux ans, les choses avaient changé, la compo-

tion de la Convention avait été modifiée par le retour des Girondins et les idées de ceux qui y étaient toujours restés n'étaient plus les mêmes. Ces hommes qui avaient vu tant de crimes commis au nom de la Liberté et du Peuple souverain, comprenaient que leur prophète Rousseau les avait trompés, que ses théories avaient fait commettre bien des fautes, et que si l'on persistait à les appliquer, elles conduiraient la France à sa ruine. Instruits par plusieurs années de vains efforts, ils s'apercevaient enfin, que de la monarchie absolue à la démocratie absolue, le saut avait été trop brusque; en un mot, qu'on avait été trop loin (1). C'est cette pensée qui guida dans leur travail les constituants de l'an III.

Cette Constitution déclare bien que la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens et elle applique dans une très large mesure le système électif, mais, ce n'est plus au peuple qu'elle confie le soin de voter les lois, elle le réserve à des représentants et même, pour l'élection de ces derniers, elle n'appelle plus tous les français à voter; le suffrage restreint remplaçait le suffrage universel. De plus, au lieu d'une Chambre unique, on en créait deux, car alors, les arguments tirés du principe de la souveraineté du peuple, ne prévalurent pas contre les considérations tirées de l'expérience.

(1) « Je dis qu'à mesure qu'on s'éclairera, qu'on s'éloignera du temps où l'on a cru savoir, quand on ne faisait que vouloir, la notion de la souveraineté du peuple rentrera dans ses justes limites. » Sieyès : Discours du 2 thermidor an III.

Enfin, au lieu de sacrifier le pouvoir exécutif au pouvoir législatif, sous prétexte que seul, ce dernier représente le peuple, on lui donna des pouvoirs assez étendus.

Tout cela nous prouve bien que le dogme de la souveraineté populaire a perdu beaucoup de son importance. On n'a plus en lui la foi aveugle des premiers jours de la Révolution.

Avec la Constitution de l'an VIII, il perd encore du terrain. Le système électif disparaît presque complètement ; les listes de confiance imaginées par Sieyès n'en étaient qu'une parodie. Le pouvoir exécutif, que la précédente Constitution avait déjà fortifié, devient cette fois très puissant et le premier Consul a les pouvoirs d'un roi. L'expression même de souveraineté du peuple a disparu.

Nous ne poursuivrons pas plus loin l'étude de la doctrine de la souveraineté populaire. Nous voulions seulement montrer le développement du principe jusqu'au jour où il reçut une application complète dans la Constitution de 93 ; notre tâche est donc terminée. D'ailleurs, bien qu'à notre époque la plupart des gouvernements modernes prétendent l'avoir pour base, c'est sur un autre principe qu'ils s'appuient : sur la *souveraineté nationale*, dont nous n'avons pas à nous occuper (1).

(1) Une récente étude de M. Combotheca : *De la conception de la souveraineté*, montre bien que nos auteurs contemporains sont loin de s'entendre sur cette question. On peut constater aussi que presque toutes ces conceptions modernes diffèrent beaucoup de celle de Rousseau.— *Revue du Droit public*, sept. et oct. 97.

Contentons-nous donc de nous demander maintenant si, bien que reposant sur de mauvais arguments, elle n'eut pas au siècle dernier une réelle utilité, et si elle ne contient pas une grande part de vérité.

*
* *

A la première question, nous répondrons qu'il est bien certain que ce principe fut une arme très utile entre les mains des adversaires de l'ancien régime, et que ce que nous lui reprochons, c'est-à-dire son caractère abstrait et absolu fit alors sa force.

Au XVIII^e siècle, l'organisation politique de notre France, n'était plus du tout conforme à notre état social. Nos libres institutions modernes, qui permettent la lente évolution, mais l'évolution constante n'existaient pas encore et plusieurs siècles d'absolutisme avaient atrophié les volontés. Il fallait pour combattre l'ancien régime, une arme puissante et cette arme, ce fut la doctrine de la souveraineté populaire.

La monarchie s'appuyait sur deux théories : le droit divin et la longue possession, l'une s'inspirait d'idées métaphysiques, l'autre d'idées juridiques. A ces théories abstraites, il fallait opposer des théories de même nature (1); la doctrine de la souveraineté

(1) « La souveraineté par la volonté du peuple, a écrit Henri Saint-Simon (dans son *Système individuel*), ne signifie rien que par opposition à la souveraineté par la grâce de Dieu. Ces deux dogmes antagonistes n'ont qu'une existence réciproque. On est obligé, à la guerre d'avoir des armes de même portée que son adversaire. Une abstraction a dû provoquer une autre abstraction. La métaphysique du clergé a mis en jeu la métaphysique des légistes ».

populaire convenait très bien, puisqu'elle est à la fois métaphysique et juridique (1). Aux formules abstraites, qui justifiaient le pouvoir absolu, on répondait par d'autres formules abstraites qui consacraient l'indépendance des peuples, et à ce point de vue il est impossible de nier son utilité.

*
* *

A la deuxième question, nous ne craignons pas davantage de répondre affirmativement, car ce n'est que la justification théorique d'une forme de gouvernement : *la démocratie*, que nous considérons comme le gouvernement de l'avenir.

A l'appui de cette affirmation, nous n'invoquerons pas d'arguments théoriques, de considérations abstraites. Un tel critérium de la valeur des institutions démocratiques, serait tout-à-fait contraire à notre méthode, et ne suffirait pas à nous convaincre, car nous le savons, pour qu'une institution soit bonne, il faut qu'elle soit conforme à la vie sociale.

Nous devons donc nous demander si la démocratie répond à cette condition ; autrement dit, si chez un peuple arrivé à un certain degré de son évolution, le gouvernement populaire, pour employer l'expression de Sumner-Maine, ne s'impose pas.

La réponse ne nous semble pas douteuse, car la démocratie n'est que le résultat d'une application

(1) Elle est métaphysique en ce sens qu'elle invoque des considérations philosophiques, comme l'état de nature et le droit naturel, et elle est juridique puisqu'elle repose sur l'idée d'un contrat.

particulière d'une loi sociale générale : *la loi du développement de l'autonomie individuelle*.

A mesure que le genre humain progresse, l'homme tend à s'affranchir de toute action extérieure ; il devient de plus en plus libre. L'histoire de l'humanité nous fournirait la preuve irrécusable de l'exactitude de cette loi.

N'y a-t-il pas un abîme entre la condition des esclaves de l'antiquité et celle du domestique ou de l'ouvrier de notre époque ; entre la conception de l'État ancien et la conception moderne, différence que résume très bien cette remarque, souvent faite : dans l'antiquité, l'individu était fait pour l'État, aujourd'hui, l'État est fait pour l'individu.

Nous pourrions multiplier ces exemples, mais nous préférons nous contenter de prouver l'application de cette loi, en ce qui concerne l'évolution de notre société française. Dans notre ancienne France, l'homme n'est pas maître de lui ; à tous les points de vue, sa volonté est enchaînée et l'histoire nous le montre cherchant toujours à s'affranchir.

Au point de vue social, tandis que nous voyons dans la famille ancienne le père investi d'une véritable *patria potestas* sur les autres membres de la famille, notre législation moderne tend de plus en plus à assurer l'égalité de l'homme et de la femme et l'indépendance des enfants. L'autorité paternelle, aujourd'hui, n'est souvent qu'un vain mot.

L'évolution du droit de propriété nous fait assister à une transformation analogue et nous voyons l'individu tendant, de plus en plus, à affirmer son

droit sur la chose possédée. Avec le régime féodal et les droits seigneuriaux, la division de la propriété en domaine éminent et domaine utile, qui caractérise le système des tenures, apportait de graves restrictions au droit de disposer de ses biens, restrictions que venait encore aggraver la pratique des substitutions. De nos jours, ces entraves ont disparu ; sur les terres ne pèsent plus de droits seigneuriaux et chacun peut aliéner et léguer ses biens comme il l'entend. (1)

Au point de vue économique, ce désir d'indépendance a amené la disparition des anciennes corporations et la constitution de syndicats, qui permettent aux ouvriers de poser leurs conditions aux patrons, qu'ils considèrent comme des oppresseurs. Aujourd'hui, la constitution de sociétés composées uniquement d'ouvriers (2) prouve, d'une façon encore plus évidente, ce désir de s'affranchir complètement de la domination patronale.

Au point de vue politique, dont nous devons nous occuper surtout ici, c'est précisément par la conquête de l'égalité politique et l'avènement des institutions démocratiques, que se manifeste ce besoin d'autonomie, que nous avons constaté dans les autres branches de l'activité humaine. Le peuple veut être son maître, veut se gouverner lui-même.

(1) Il existe encore cependant une entrave sérieuse au droit de léguer, c'est la réserve héréditaire, mais, on sait qu'elle est depuis longtemps l'objet de vives attaques et il est probable qu'elle disparaîtra un jour.

(2) Sociétés coopératives de production.

L'évolution politique de notre pays, depuis le commencement de ce siècle (nous ne parlons pas de la Révolution qui fut une véritable crise de la vie sociale), nous montre, en effet, le pouvoir passant de plus en plus aux mains du peuple et nous voyons le même phénomène se produire dans la plupart des nations européennes. Les anciennes monarchies absolues ont été remplacées à peu près partout par des monarchies représentatives, qui tendent à se transformer en gouvernements parlementaires (1), c'est-à-dire en gouvernements démocratiques. Avec le régime parlementaire, en effet, ce sont les Chambres qui exercent l'influence prépondérante ; les ministres ne sont que les agents du Parlement, qui, de nos jours, représente et représentera encore davantage à l'avenir, la masse du peuple, car, nous le verrons, le suffrage universel tend à se généraliser.

Ainsi la loi sociale du développement de l'autonomie individuelle et la tendance des gouvernements modernes, nous prouvent que dans plusieurs Etats dont l'évolution politique est déjà avancée, la démocratie est bien le gouvernement le *plus conforme à la vie sociale*, par conséquent le meilleur, d'après le criterium que nous avons adopté.

A ceux qui pensent que d'autres formes de gouvernement seraient préférables, sans entrer dans les

(1) Le gouvernement *personnel* n'existe plus en Europe que dans l'empire d'Allemagne et dans les différents Etats qui le composent.

En France, le second empire qui avait organisé un gouvernement personnel, après plusieurs concessions libérales, finit par adopter le régime parlementaire. (Senatus-consulte de 1870).

discussions théoriques, nous répondrons que dans ces Etats, la démocratie a sur les autres formes de gouvernement un grand avantage pratique, en ce sens qu'elle assure l'obéissance aux lois, la stabilité des institutions, l'ordre en un mot. Tout gouvernement qui voudrait reprendre au peuple ses droits serait obligé d'employer la contrainte. Il irait donc donc doublement à l'encontre de l'évolution sociale et il se briserait, les lois qui régissent la vie des peuples sont plus fortes que les volontés humaines : *volentem fata ducunt, nolentem trahunt*.

Dès le début de ce siècle un profond penseur, de Tocqueville, avait compris cette vérité. Il voyait bien que le gouvernement populaire était aussi inévitable en Europe qu'aux Etats-Unis et il l'acceptait sans enthousiasme et sans haine. C'est ce que comprenaient, et ce que comprennent encore, tous ceux pour qui les enseignements de l'histoire ont quelque valeur, et qui ne croient pas que les destinées des peuples sont livrées au hasard ou dépendent de la volonté de quelque homme de génie. M. Schérer avait bien raison quand il écrivait : « La démocratie est le résultat d'un développement naturel des sociétés ; elle est un fait et un fait inéluctable ». (1)

Remarquons enfin qu'il ne nous semble que juste d'identifier la démocratie avec la tyrannie brutale du nombre. C'est cependant ce que l'on fait souvent, et tous les adversaires de cette forme de gouvernement déclarent, que ce régime ne représente en

(1) Schérer. *La Démocratie et la France*.

somme que l'exploitation des minorités intelligentes par la foule des ignorants et des incapables.

Cela serait vrai si, en réalité, chacun des ignorants et des incapables composant la majorité, votait suivant son opinion et d'après son propre jugement. Dans ce cas, le vote serait bien l'expression de la médiocrité dominante. Mais une pareille supposition est en contradiction avec les résultats les moins contestés des études récentes de psychologie collective. « Traditions, coutumes, imitation, conditions économiques, multiples influences sociales contribuent à faire du vote populaire l'expression de l'adhésion plus ou moins réfléchie, à des idées ou à des desseins, suggérés par des politiciens et des meneurs de toute espèce ». Le professeur de New-York, M. Giddins, qui a écrit ces lignes a parfaitement compris l'importance de l'imitation en cette matière. Le suffrage universel donne à chacun une voix, c'est vrai, mais par l'ascendant qu'elles sont à même d'exercer sur leurs concitoyens, certaines personnalités peuvent en posséder, en fait, un grand nombre. L'homme du peuple se laisse presque toujours guider dans ses déterminations. Sans s'en rendre compte, il subit l'influence de telle ou telle personne, qu'il croit plus capable de juger que lui ; il arrive vite à penser comme elle et à voter comme elle. La loi de l'imitation, dont M. Tarde a si bien montré l'importance dans l'évolution sociale, joue donc un grand rôle dans l'expression des suffrages populaires. Tout dépend, en somme, de la qualité des influences qui agissent sur les masses, de l'es-

prit qui anime les meneurs de foules ; et ici, nous n'attachons pas à cette expression le sens défavorable qu'on lui donne souvent. Par meneurs de foules, nous entendons ceux, qui, pour une raison quelconque, exercent un ascendant sur leurs concitoyens. Peut-être, ceux-là n'ont-ils pas toujours bien compris leur rôle, et cependant les destinées des peuples démocratiques sont entre leurs mains. Espérons que plus la démocratie se développera, plus elle s'organisera. Plus alors l'ascendant de l'élite intellectuelle et morale se fera sentir en vertu de la *loi d'imitation*, dont il est impossible de méconnaître l'existence, mais qui, aujourd'hui, ne fait pas toujours suivre l'exemple des meilleurs (1).

Nous croyons donc à l'avenir de la démocratie et cependant nous sommes loin d'être complètement d'accord avec Rousseau, car nous, nous ne voyons nullement dans la démocratie une forme de gouvernement ayant une valeur absolue ; nous croyons au contraire qu'elle n'est bonne que lorsqu'elle est plus conforme à la vie sociale que les autres régimes politiques et, tandis que la démocratie de Rousseau est une construction rationnelle, logique et absolue, nous croyons que pour être un gouvernement stable, elle doit s'introduire peu à peu dans

(1) Nous aimons à croire que c'est à ce règne pacifique qu'est appelée l'élite intellectuelle et que ce ne sera jamais par la terreur qu'elle dirigera le reste des hommes. Renan nous a cependant tracé le tableau d'une société où les choses se passaient ainsi, mais il a eu soin de le placer sous le titre de « rêves ». Il a eu raison, une telle conception ne peut être qu'un mauvais rêve. — Renan, *Dialogues et fragments philosophiques*.

les mœurs politiques, qu'elle doit être le résultat d'une lente évolution ; autrement dit, que le législateur ne peut pas la créer, qu'il ne peut que l'organiser.

Enfin, nous le savons, d'après Rousseau, le peuple est *souverain*, c'est-à-dire qu'il peut tout faire, puisqu'au dessus de lui il n'y a rien. Pour nous, au-dessus des volontés souvent changeantes, d'une assemblée de représentants ou même du peuple, il y a les lois sociales. Le peuple ne peut pas plus y porter atteinte, que ceux qu'il charge de légiférer pour lui ; il n'est pas omnipotent (1).

Telle est, d'après nous, la part de vérité et la part d'erreur que contient la doctrine de Rousseau.

•
• •

Si maintenant nous nous demandions, en nous plaçant toujours au point de vue positif, ce qu'il faut penser de l'avenir des institutions démocratiques ; il

(1) Cette croyance à la toute puissance du peuple est un souvenir de l'omnipotence des anciens rois, qui, étant considérés comme les représentants de Dieu, pouvaient tout faire. « La souveraineté illimitée du peuple nous dit Sieyès, est une conception royaliste et monacale, une conception destructive de la liberté et ruineuse de la chose publique comme de la chose privée ».

Benjamin Constant est encore plus affirmatif lorsqu'il écrit : « L'erreur de ceux qui de bonne foi, dans leur amour de la liberté, ont accordé à la souveraineté du peuple un pouvoir sans bornes, vient de la manière dont se sont formées leurs idées en politique. Ils ont vu dans l'histoire un petit nombre d'hommes ou même un seul, en possession d'un pouvoir immense qui faisait beaucoup de mal ; mais leur courroux s'est dirigé contre les possesseurs du pouvoir et non contre le pouvoir lui-même. Au

nous semble qu'il serait téméraire d'affirmer qu'elles iront toujours en se développant, que même, il n'y aura pas de période de recul.

L'excès de liberté, a-t-on dit, mène au despotisme; c'est bien vrai. Chez un peuple qui y est mal préparé, la liberté amène la désorganisation et l'anarchie, d'où naît fatalement un sauveur, c'est-à-dire un maître. L'histoire nous en fournirait de nombreux exemples et, pour n'en citer qu'un seul : la première Révolution n'a-t-elle pas eu pour résultat l'empire!

Les progrès de la civilisation peuvent aussi amener le même résultat. L'exercice de la liberté suppose un effort constant de volonté, or les nations très civilisées sont aussi très réglementées, l'exercice normal de la volonté n'a presque pas l'occasion de se produire et la volonté non exercée dépérit. Il en résulte que, devenu incapable de se gouverner lui-même, le peuple abandonne à un dictateur le soin de disposer de ses destinées. Le besoin d'autorité et de direction vient ainsi remplacer le désir de liberté.

Arrivés à la fin de cette étude sommaire de la souveraineté populaire, quelles conclusions devons-nous en tirer en ce qui concerne le sujet qui nous occupe spécialement ici ?

La première, c'est que la doctrine de la souveraineté du peuple, née au Moyen-Age dans les lieux de le détruire, ils n'ont songé qu'à le déplacer. C'était un fléau, ils l'ont considéré comme une conquête et ils en ont doté la société entière ». *Cours de politique constitutionnelle*, t. 1, p. 9,

cloîtres, pour combattre le pouvoir royal, puis transformée et développée au XVII^e et au XVIII^e siècles par des penseurs vivant au milieu des abstractions, comme Spinoza et Rousseau, n'est qu'une *conception à priori*, étayée chez ce dernier sur des hypothèses. La Révolution essaya de l'appliquer, mais les événements prouvèrent qu'entre le monde abstrait et le monde réel, il y avait un abîme, abîme que les passions surexcitées rendaient alors plus profond que jamais.

La doctrine de la souveraineté populaire, telle que la comprenaient Rousseau et ses disciples est beaucoup trop absolue et elle ne survit guère, en faussant le jugement des hommes politiques et en égarant le peuple qu'à amener l'anarchie qui prépara le césarisme et fit en partie échouer ce grand mouvement d'indépendance, qui fait le fond de la Révolution de 89.

Si nos Constituants voulaient fonder leur œuvre sur un principe, ce n'est assurément pas celui de la souveraineté populaire qu'ils devaient choisir ; bon pour détruire, il était incapable de servir de base à un gouvernement stable.

Le principe sur lequel repose toute notre constitution étant inexact, il ne nous suffira donc pas, pour prouver la valeur des idées essentielles qui y sont mises en application, de rappeler ou de démontrer que ce sont des conséquences de la souveraineté populaire. (1)

(1) Ce serait d'ailleurs un procédé qui, nous l'avons vu, est bien dangereux, mais nous n'avons pas à revenir ici sur les inconvénients qu'il présente puisque nous ne pouvons y recourir.

Il nous faudra au contraire rechercher, en nous plaçant au point de vue de la science sociale, quelle est la valeur de chacune d'elles.

Quelles sont ces idées essentielles qui caractérisent la Constitution de 93 et quelle est leur valeur?

Telles sont les questions auxquelles nous allons essayer de répondre dans le chapitre suivant.

CHAPITRE VI

Conséquences du principe

De l'analyse que nous avons faite dans le chapitre III, on peut dégager, nous semble-t-il, quelques idées qui dominent toute la Constitution.

Les plus importantes sont les cinq suivantes :

- 1° Elle organise le suffrage universel ;
- 2° Elle fait intervenir directement le peuple en matière législative et en matière constitutionnelle ;
- 3° Elle emploie le système électif pour presque toutes les nominations ;
- 4° L'Assemblée est unique ;
- 5° Le pouvoir exécutif est confié à un collège très nombreux.

SECTION I

Suffrage universel

La question de la valeur du suffrage universel est une de celles qui a donné lieu aux plus vives controverses et sur lesquelles on sera encore, sans doute, bien longtemps avant de s'entendre.

Il nous semble que lorsqu'on aborde l'étude de questions de ce genre, il faut bien se pénétrer de cette idée, qu'il n'y a pas d'institutions politiques bonnes ou mauvaises en soi, mais qu'elles n'ont jamais qu'une valeur relative. Nous l'avons déjà dit, tout dépend du temps et du milieu social ; une institution bonne aujourd'hui, pouvait être mauvaise il y a un siècle ; un régime politique qui dans un pays donne de bons résultats, pourra en donner de mauvais dans un autre : il n'y a rien d'absolu, tout est relatif. Aussi devons-nous commencer par refuter une théorie qui, en présentant le suffrage politique comme un *droit individuel*, tend à reconnaître au suffrage universel une valeur absolue.

Evidemment, si l'on se place sur le même terrain que Rousseau, il sera bien difficile de ne pas considérer le droit de suffrage comme un droit individuel : Le peuple est souverain par droit naturel ; le suffrage est la manifestation extérieure de cette souveraineté, donc le droit de suffrage, lui aussi, est un droit naturel et comme tous les citoyens participent également au droit naturel, tous sont électeurs et ont un droit égal. Le raisonnement est logique, il n'a qu'un défaut, c'est de reposer sur des idées abstraites que nous ne pouvons admettre.

D'autres défenseurs de cette théorie prétendent bien aussi que la loi, n'étant que l'expression de la volonté générale, il faut que tous participent à l'élection de ceux qui la rédigent (1). Le raisonnement ici

(1) « Tous les individus qui composent l'association, disait Petion, ont le droit sacré de concourir à la formation de la loi et, si chacun pouvait

est plus simple, mais il part d'un principe aussi faux que le précédent, car, nous le savons, il est inexact de prétendre que la loi soit simplement l'expression de la volonté générale.

Pour nous, la chose n'est donc pas douteuse, le suffrage politique ne constitue pas un droit individuel ; nous n'y voyons qu'une *fonction sociale*. Le législateur peut donc l'accorder à tous ou à ceux-là seuls qu'il juge capables de la bien remplir.

*
* *

Mais ici naissent les difficultés. Quel sera le moyen de découvrir ceux qui possèdent cette capacité ?

Assurément, le cens électoral assez souvent employé jusqu'ici, n'est pas un criterium acceptable. Ce bon monsieur Poirier l'affirmait pourtant en vertu de ce syllogisme : Faire sa fortune est une preuve de capacité ; or, quiconque fait sa fortune, paie à l'Etat beaucoup d'impôts ; donc, quiconque paie beaucoup d'impôts, a fait preuve de capacité. — Il n'y a qu'un malheur, c'est qu'il s'agit ici de capacité politique et qu'autre chose est de gagner de l'argent, autre chose est de savoir apprécier la valeur des hommes.

Exiger une certaine instruction serait sans doute un moyen préférable. Mais, nous n'avons pas à

faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes les volontés particulières formerait véritablement la volonté générale... Nul ne doit être privé de ce droit sous aucun prétexte et dans aucun gouvernement. » *Moniteur*, séance du 4 septembre 1789.

nous occuper ici de ces questions, qui n'ont d'importance que dans le cas où le législateur peut choisir ceux à qui il accordera le droit de suffrage, ce qui est impossible aujourd'hui dans certains Etats, et le sera demain dans d'autres, bien que théoriquement, nous venons de le voir, il en ait le droit.

*
* *

Ce serait en effet une erreur de croire que dans nos sociétés modernes, les gouvernements sont libres de restreindre le droit de suffrage, là où existe le suffrage universel, et de l'empêcher de s'introduire dans les pays où il n'existe pas encore. Le suffrage universel, de nos jours, est un fait qui s'impose. On ne fait pas sa part au septicisme, a-t-on dit avec raison, on ne le fait pas davantage au suffrage universel.

Depuis le commencement du siècle, nous le voyons de jour en jour gagner du terrain et, comme un courant irrésistible, renverser toutes les digues que l'on avait dressées pour le contenir. Un aperçu de son histoire depuis la première Révolution nous en fournira la preuve.

Chez nous, la Constitution de 1791 organisa un système électoral très large, puisqu'il suffisait pour être électeur dans les Assemblées primaires, de payer une contribution égale à trois journées de travail. Le décret des 11-12 août 1792, relatif à l'élection des membres de la Convention, allait plus loin

et organisait un suffrage quasi-universel. Enfin, notre Constitution fit un pas de plus et proclama le suffrage universel. Deux ans après, il est vrai, nous voyons la Constitution de l'an III revenir aux principes adoptés en 1791. Avec celle de l'an VIII et l'Empire, nous retrouvons bien le suffrage universel, mais les électeurs ne sont plus chargés que de dresser des listes de notabilités ou de présenter des candidats. C'est là une véritable chinoiserie électorale que nous n'avons pas à apprécier ici.

Il est à remarquer qu'à cette époque, le peuple ne semble pas attacher un très grand prix au droit de suffrage. On le lui avait donné, on le lui reprend, et il ne s'en émeut pas. Autant, en effet, la tendance vers le suffrage universel était accentuée avant la Convention, ce qu'il est facile de constater par beaucoup de publications de cette époque et par les débats de la Constituante, autant l'indifférence était générale après le gouvernement despotique de cette Assemblée. L'essai en avait été fait, et le résultat ne répondait pas aux espérances que l'on fondait sur lui ; les théoriciens de la souveraineté populaire étaient découragés et le peuple fatigué des cinq années d'essais, qui ne lui avaient pas donné la liberté : il n'attachait plus de prix au droit de suffrage, cette arme dont il ne savait se servir.

C'est ce qui nous explique que de 1815 à 1848, malgré le mouvement très accentué qui se manifestait alors en faveur de l'extension du droit de suffrage, le système censitaire ait pu fonctionner sans amener de révolution. Ce que l'on réclamait en

effet, à la fin de la monarchie de Juillet, ce n'était pas le suffrage universel, c'était seulement l'abaissement du cens et l'adjonction des capacités. Quelques hommes, comme G. Cavaignac en 1831 et plus tard Lamartine, Ledru-Rollin et Louis Blanc l'avaient seuls réclamé, mais ces réclamations étaient restées sans écho dans la masse du peuple.

Proclamé cependant par le gouvernement provisoire (décret du 5 mars 1848), le peuple à qui on répéta à nouveau la doctrine de Rousseau, qu'il avait oubliée, se persuada vite que voter était un droit pour tous. Le règne du suffrage universel commençait. A partir de ce moment, c'était pour lui une chose sacrée, et il allait maudire tous ceux qui essaieraient d'y porter atteinte. L'Assemblée législative, en exigeant trois ans de domicile pour être électeur, restreignit un peu le droit de suffrage et cette mesure suffit à la rendre impopulaire. Ce fut d'ailleurs la seule tentative faite dans ce but, depuis nul n'a osé.

Ainsi, essai prématuré d'un système électoral très large et même du suffrage universel (ou quasi-universel) suivis d'une réaction accentuée, à la fin du siècle dernier, puis, sous la Restauration et la monarchie de Juillet, tendance constante vers l'extension du droit de suffrage qui amena la chute de cette monarchie et proclamation du suffrage universel en 1848 ; telle est en quelques mots l'histoire des origines de ce régime électoral en France.

Indiquons rapidement son évolution dans les autres pays.

Dans la grande démocratie de l'Amérique du Nord, au moment de la proclamation de l'indépendance, c'était le système censitaire qui était appliqué à peu près partout; aujourd'hui on n'en trouve plus que quelques traces. (1)

Dans presque toutes les autres républiques du Nouveau Monde la même transformation s'est opérée et le suffrage restreint a disparu.

En Europe, à peu près inconnu au commencement du siècle, il est depuis longtemps en pleine vigueur en Suisse, soit pour les votations fédérales, soit pour les votations cantonales. La Grèce l'a adopté en 1864, l'empire d'Allemagne en 1871, l'Espagne en 1890 (2), la Belgique en 1893, mais dans ce pays le suffrage universel est combiné avec le vote plural.

En un demi siècle, il s'est donc fait une très large place en Europe et nous allons voir maintenant, que là où existe encore le suffrage restreint, il tend constamment à s'élargir.

En Angleterre, dans les premières années de ce siècle, le droit de suffrage n'appartenait qu'à

(1) Dans huit Etats aucun pauvre ne vote, et dans quatre (Delaware, Pennsylvanie, Massachusetts et Tennessee) pour être électeur, il faut payer une taxe de l'Etat ou du Comté.

Remarquons aussi, en passant, que dans certains Etats de l'Union américaine il existe des restrictions au droit de suffrage ayant un autre caractère. Ainsi, dans le Connecticut, l'électeur doit pouvoir lire la Constitution; dans d'autres, il faut qu'il sache lire et écrire; en Floride, il doit justifier d'une certaine instruction, etc.. Cf. Bryce. *The American Commonwealth*, T. I, p. 464 et suiv.

(2) Il avait déjà été proclamé une première fois en Espagne par la Constitution éphémère de 1869 mais il avait été supprimé en 1877.

420,000 électeurs environ ; les réformes électorales de 1832, de 1867 et de 1884 ont porté ce chiffre à 5,700,000. Aujourd'hui, il n'est plus refusé qu'à 2,000,000 de citoyens (1).

L'Italie, le Portugal et la Hollande, en 1882, en 1878 (2) et en 1896, ont considérablement modifié leur législation électorale et il serait difficile d'aller plus loin dans cette voie, sans aboutir au suffrage universel.

L'Autriche-Hongrie et la Suède, seules, ont réellement conservé le régime censitaire (3), mais il est probable qu'il ne pourra pas y subsister longtemps, car de graves agitations en vue d'obtenir le suffrage universel se produisent de nos jours dans ces deux Etats et, en 1892, elles ont même failli se terminer, en Suède, par une révolution.

Cet aperçu rapide de l'évolution du droit de suffrage dans les nations modernes, prouve que le suffrage universel gagne tous les jours du terrain et

(1) Ce chiffre peut paraître encore très considérable ; il le paraîtra moins si l'on réfléchit que, même, dans le pays où le suffrage universel existe, tous ne votent pas, car il y a toujours des cas d'incapacité, des conditions de résidence, etc., etc.

(2) La dernière loi électorale de Portugal, nous devons le reconnaître (L. 28 mai 1895), constituerait plutôt un retour en arrière, car elle est beaucoup moins libérale que celle de 1878.

(3) En Autriche, il est vrai, la dernière loi électorale du 7 mai 1896 consacre, dans une certaine mesure le *suffrage universel*, mais les nouveaux électeurs (3,600,000) ne nomment que 72 députés, titulaires de sièges nouvellement créés, tandis que les censitaires (1,730,000) continuent à élire les 353 anciens députés. — *Revue du Droit public*. Janvier-février 1898.

que, bientôt, il remplacera partout le suffrage restreint. Suivant l'expression très juste de M. Esmien : il agit comme une force naturelle à laquelle les gouvernements ne peuvent résister. (1)

*
* *

Le suffrage universel est un fait qui s'impose, venons-nous de constater.

Quelles sont donc les causes qui peuvent expliquer ce succès ?

Il nous semble qu'on peut en indiquer deux principales :

La première, c'est que le suffrage universel est une idée simple et que le peuple est essentiellement simpliste. Tout ce qui demande un certain effort de raisonnement pour être compris, il le rejette pour s'en tenir à la solution la plus facile, or des différents modes de suffrages, le plus simple, c'est le suffrage universel. Voilà une des causes qui expliquent son succès, mais ce n'est pas la seule.

La deuxième et la plus importante, c'est qu'il répond à une aspiration naturelle à tous les hommes de notre temps : le désir d'avoir leur part d'influence dans l'administration des affaires publiques, c'est-à-dire le besoin de liberté, car

(1) Napoléon III qui, cependant, n'aimait pas le suffrage universel, ne chercha pas à le supprimer, comprenant bien que c'était impossible : « Le suffrage universel, disait-il, c'est une bêtise, mais qui fera le tour du monde.

on l'a dit avec raison : « l'amour de la liberté n'est que l'amour du pouvoir ». Oui, le peuple ne veut plus être gouverné par d'autres que par lui ; il ne veut plus abandonner à une aristocratie ou à un seul homme le soin de disposer de son sort. Rois et Parlements choisis par une classe sociale, tous l'ont trompé, croit-il ; il veut se gouverner lui-même, ou au moins choisir ceux qui agiront en son nom. Voilà une des idées profondément gravées dans la conscience sociale et cela ne doit pas nous étonner : ce désir d'action n'est que la traduction pratique du sentiment d'autonomie individuelle, dont nous avons montré précédemment le développement. Le suffrage universel est donc bien l'expression de la vie sociale, par conséquent le seul possible et le meilleur à notre époque chez les peuples dont l'évolution politique est déjà avancée.

Cependant, si nous en croyions beaucoup d'hommes politiques et de publicistes, il constituerait un véritable danger. Le père de la philosophie politique, Bluntschli, l'accuse de rendre tout gouvernement impossible, tant l'opinion des masses est changeante, mais ce qu'il lui reproche surtout, c'est « l'incapacité et l'ineptie des électeurs ». Sumner-Maine a écrit tout un ouvrage, qui n'est qu'un long réquisitoire dirigé contre le suffrage universel (1). Herbert Spencer et beaucoup d'autres savants de notre époque, transportant sans doute en politique l'idée de sélection, lui sont aussi hostiles.

(1) « *Essai sur le Gouvernement populaire* ».

M. de Lavelaye, l'homme de tous les libéralismes, déclare qu'il est désirable, mais qu'il doit avoir pour condition l'instruction universelle et la propriété universalisée. C'est le déclarer mauvais à notre époque (1).

D'autres écrivains, comme le sénateur italien Pantaleoni, s'expriment plus brutalement : « Parlez-moi de cette dangereuse sottise, le suffrage universel ! Comment est-il possible que des gens éclairés et qui se croient sensés veuillent remettre la direction de cette machine si délicate, le gouvernement d'un Etat moderne, aux décisions de la foule, c'est-à-dire aux égarements de l'ignorance et de l'imprévoyance ? » (2)

Les derniers mots de cette violente critique résument toutes celles que l'on adresse généralement au suffrage universel, car, toutes, elles se ramènent à celle-ci : La masse des électeurs est absolument incapable de faire un bon choix ; elle ne sait pas plus apprécier la valeur des hommes que leurs opinions politiques. C'est, on le voit, le reproche que l'on adresse aux institutions démocratiques en général. Or, nous avons montré, en nous occupant de la démocratie, que cette critique n'était guère fondée, que l'électeur subit de nombreuses influences et que son vote n'est pas le résultat de ses idées personnelles. Nous ne reviendrons pas ici sur ces considérations que nous avons précédemment développées.

(1) « Le règne du nombre, dit-il encore, mène fatalement à une situation où la Société demandera son salut au césarisme ou à l'armée ». Em. de Lavelaye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 54.

(2) Em. de Lavelaye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 52.

*
* *

Devons-nous conclure de ce que nous venons de dire que le suffrage universel, sous sa forme actuelle, existera toujours à l'avenir ?

Ce serait une conclusion contraire à tout ce que nous avons dit jusqu'ici, contraire aussi aux enseignements de l'histoire.

Ce serait contraire à ce que nous avons dit jusqu'ici, puisque nous n'admettons pas la fixité des institutions, mais leur évolution constante. Pourquoi vouloir nous persuader que nous avons trouvé la solution parfaite et définitive ? Placés à un moment du temps, restons-y et ne nous faisons pas illusion sur la valeur de nos institutions ; elles passeront comme nous passerons nous-mêmes.

Quel système le remplacera ? nous l'ignorons. Et cependant, dans les nombreux projets de réformes qui se multiplient à notre époque, on peut déjà voir se dessiner les tendances nouvelles. L'idée maîtresse de ces différents projets, c'est qu'il faut *organiser* le suffrage universel, que l'on trouve aujourd'hui trop imparfait (1).

Depuis quelque temps par exemple, on essaie

(1) Ces essais ne sont pas spéciaux au suffrage universel ; on trouve les mêmes tentatives dans les pays qui sont encore sous le régime du suffrage restreint, mais il est à remarquer que c'est à mesure qu'il s'élargit qu'on songe à modifier son fonctionnement.

d'assurer la représentation des minorités (1), mais d'autres publicistes vont plus loin et réclament la représentation des intérêts. Le suffrage universel, tel qu'il existe dans les différents pays qui l'ont adopté, disent les partisans de cette réforme, est « atomique », il en résulte qu'il est anarchique. « L'idée de ne faire que compter les voix des individus, découle certainement du *Contrat social*, et ce vice radical dissout dangeureusement la nation dans les électeurs, et la pulvérise en millions d'atomes désagrégés. Comment cette poussière ne s'élèverait-elle pas au premier vent en tumultueux tourbillons ? La science ne saurait envisager l'État comme une montagne de sable. Pour elle l'État est un corps

(1) Pour arriver à une juste représentation des minorités, on a proposé différents systèmes, dont nous allons indiquer les principales applications :

Système du vote limité. — Proposé à plusieurs reprises en Angleterre, il y est appliqué depuis 1867 dans quelques collèges qui nomment plusieurs députés. La même année, il fut employé dans l'État de New-York pour l'élection de la Constituante. Enfin l'Espagne l'a adopté en 1878, l'Italie en 1882 et le Portugal en 1884, mais dans ces deux derniers pays il est aujourd'hui abandonné.

Système du vote cumulatif. — Il est employé dans la colonie du Cap pour l'élection des membres de la Chambre Haute depuis 1863, dans l'Illinois pour la nomination des députés depuis 1870, au Chili depuis 1890, dans le canton de Zug depuis 1894 ; enfin en Angleterre et en Eosse, c'est le système appliqué pour les élections scolaires.

Système de la simple pluralité. — Il fut employé dans la Caroline du Nord pour l'élection de la dernière Constituante, et il fonctionne en Espagne depuis 1878 et en Portugal depuis 1884.

Système du quotient électoral. — Appliqué en Danemark depuis 1865, à notre époque, on tend à l'abandonner.

Système des listes concurrentes. — Il n'est employé qu'en Suisse ; on le trouve dans les cantons du Tessin (1891), de Neuchâtel (1891), de Genève (1892), de Zug (1894), de Soleure (1894), de Fribourg (1894).

organique, étroitement uni, ayant ses membres naturels..... (1) ». Le système consiste donc à conserver les « unions organiques », c'est-à-dire les universités, les sociétés savantes, les chambres de commerce, les chambres consultatives d'arts et métiers, les corps d'officiers ministériels, les associations professionnelles, les sociétés d'agriculture, etc... et à les substituer, dans la représentation du pays, aux individus pris isolément.

Nous ne savons quel sera l'avenir de ces idées, et nous le répétons, nous voulons seulement constater qu'il se produit déjà un mouvement, tendant à modifier, dans une certaine mesure le suffrage universel.

L'histoire de son passé, nous fait aussi pressentir la probabilité d'un changement.

Nous avons dit précédemment qu'au commencement du siècle on trouvait le système censitaire à peu près partout. Mais si nous remontions plus loin, ce ne serait plus le régime censitaire que nous trouverions ; ce serait le suffrage universel. Chez nous, lorsque la représentation aux Etats généraux devint totalement élective dans le cours du XV^e siècle, il semble bien établi aujourd'hui que tous les habitants du baillage, sans aucune distinction, étaient convoqués au chef-lieu pour procéder à l'élection des députés, et tous les assistants pouvaient participer à

(1) Bluntschli, *Théorie générale de l'État*. — Voir aussi Ad. Prins. *La Démocratie et le régime parlementaire*. Fernueil. *La crise de la Souveraineté nationale et le suffrage universel*, Ch. Benoist. *De l'organisation du suffrage universel*.

l'élection. (1) En Angleterre, pour la nomination des membres du Parlement, l'opinion dominante aujourd'hui est que les chevaliers des comtés étaient élus par tous les habitants du comté. Dans les colonies anglaises de l'Amérique du Nord, il en fut de même ; le suffrage fut d'abord universel (2).

Mais, dans ces différents pays, ce système dura peu ; on considéra ce mode de suffrage comme une organisation rudimentaire et on crut y apporter un perfectionnement en y introduisant l'élection à deux degrés, ou en le transformant en suffrage censitaire.

Au commencement du XVIII^e siècle on considérait même ce dernier comme la forme naturelle du suffrage politique, et il ne disparut que devant les idées égalitaires de la philosophie française.

Ainsi, il y a quelques siècles, dans les trois pays dont nous venons de parler, le suffrage universel a été appliqué et on l'a abandonné pour le remplacer par un système que l'on croyait préférable. Après essai ce système a été abandonné à son tour et l'on est revenu au suffrage universel. Cette tentative d'organisation qui, une première fois, n'a pas réussi avec le système censitaire, il est probable qu'on la reprendra en employant d'autres moyens. Nous assistons déjà aux premiers essais, car, maintenant comme jadis, nous trouvons le suffrage universel trop rudimentaire et trop simple. Cette simplicité qui naguère encore faisait sa force, nous la lui reprochons et elle

(1) Esmeir. *Histoire du Droit français*, p. 502.

(2) Cortland Bishop, *History of elections in American Colonies*.

conduira probablement à une transformation, à un perfectionnement.

L'étude du passé et les nombreux projets d'organisation du suffrage universel nous permettent donc de prédire que, sous sa forme actuelle, il ne subsistera pas toujours. (1)

Mais, ne nous égarons pas dans les prévisions de l'avenir et revenons un peu à notre Constitution de 93, pour nous demander si alors le suffrage universel s'imposait comme aujourd'hui.

Au premier abord on serait tenté de répondre que non et cependant on se tromperait étrangement. Quelles étaient en effet les idées généralement admises à ce moment ? C'étaient les idées de Rousseau, et nous l'avons vu, Rousseau était partisan du suffrage universel, aussi la plupart des hommes politiques considéraient alors le droit de suffrage comme un droit naturel. Si la Constitution de 1791 ne l'avait pas établi, c'est que la Constituante s'inspirait quelquefois des exemples de l'Angleterre et de l'Amérique, où existait le régime censitaire. Sous la Convention, on ne devait plus consulter que les principes. De plus, l'idée de la souveraineté populaire avait fait dans la masse du peuple, du moins dans la partie agissante, les rapides progrès que nous savons.

Voilà pourquoi, croyons-nous, le suffrage universel s'imposait. Une Constitution qui ne l'aurait pas proclamé, n'aurait eu, en 93, aucune

(1) Ce que nous pouvons aussi affirmer, c'est qu'on ne reviendra pas au régime censitaire si contraire à nos idées égalitaires, et dont l'essai a déjà été fait.

chance de succès. Mais comme le pays n'était pas accoutumé à se gouverner lui-même, on devait entourer de sérieuses garanties, cette institution nouvelle. Ainsi, au lieu de faire élire directement les représentants par le peuple, on aurait pu les faire élire au second degré, comme on le fit pour les administrateurs de département et de district. De plus, au lieu de donner une omnipotence complète à l'Assemblée, qui devait nécessairement, à cause de l'inexpérience des électeurs être assez mal composée, on aurait du conserver au pouvoir exécutif une certaine force, et ne pas en faire un simple agent du Corps législatif.

Enfin, il fallait recourir à la décentralisation. Avec elle, les égarements, qui toujours accompagnent les premiers pas du suffrage universel, cet enfant terrible de la démocratie, sont bien moins à redouter. Si une mesure donne de mauvais résultats, elle n'atteint pas le pays tout entier : l'exemple d'une province sert aux autres.

La Constitution de 1793, en le proclamant dès cette époque, sans l'entourer de ces garanties, commettait une grave faute. L'exemple de la Convention nous permet de juger des résultats que l'on aurait obtenus avec le suffrage universel appliqué dans ces conditions : c'est la tyrannie d'une assemblée qui, s'appuyant sur la Nation entière, se croit tout permis, mais, c'est aussi l'abandon de ce système électoral qui, alors, perd vite la confiance de tous les partisans de l'ordre et de la liberté.

SECTION II

Intervention du peuple en matière législative et en matière constitutionnelle

I. — EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

Nous avons vu dans le chapitre III, comment nos constituants avaient organisé le pouvoir législatif et quelle était la part faite au peuple dans l'exercice de ce pouvoir. Nous avons montré aussi que cette intervention était la conséquence logique du principe fondamental : la souveraineté du peuple. La loi, d'après cette doctrine n'étant que l'expression de la volonté populaire, nul autre ne peut mieux l'exprimer que le peuple lui-même. On ne suivit cependant pas complètement les idées de Rousseau qui auraient conduit au fédéralisme, pour lequel on avait une profonde aversion. Au lieu de diviser la France en un grand nombre de petits Etats, afin de permettre aux citoyens de chacun d'eux, d'exercer directement leur souveraineté dans une Assemblée comprenant tous les membres de l'Etat, on se contentait de les faire voter dans les Assemblées primaires, par oui ou par non, sur les résolutions les plus importantes prises par le Corps législatif, si la demande en était faite par un certain nombre d'électeurs. C'est tout simplement ce que veut dire l'art. 10 lorsqu'il déclare que « le peuple délibère sur les lois ». Il y eut donc

transaction entre le gouvernement direct et le régime représentatif.

En somme, notre Constitution organise ce que nous appelons aujourd'hui le *referendum législatif* à peu près tel que nous le voyons fonctionner de nos jours dans certains pays.



Etudions donc un peu cette institution démocratique proposée chez nous dès 1793 et que d'autres peuples ont appliquée depuis.

Le referendum est un essai d'adaptation du gouvernement direct aux Etats modernes. Il ne peut être question de nos jours de revenir aux formes antiques de la démocratie. La participation du peuple au gouvernement telle qu'elle s'exerçait à Rome et dans les Républiques grecques, telle que nous la retrouvons chez tous les peuples primitifs, Germains ou Francs et même de nos jours dans certains petits Etats, comme les cantons forestiers de la Suisse, est aujourd'hui impraticable dans nos grands Etats modernes, où cependant, depuis un siècle surtout, les tendances démocratiques se sont beaucoup développées. Par le referendum, on essaie précisément d'appliquer le gouvernement direct dans les grands Etats (1). Il consiste à soumettre à la ratification

(1) L'histoire de la démocratie suisse nous en fournit la preuve, car nous y voyons le referendum se substituer au gouvernement direct par lorsque l'accroissement de la population rend ce dernier impossible. C'est ce qui s'est passé dans les cantons de Zug et de Schwitz en 1848.

populaire les mesures les plus importantes votées par les Assemblées législatives. Ces Assemblées ne font que proposer et le dernier mot appartient au peuple qui a le droit de sanction. Dans certains cas, il est vrai, au point de vue pratique, c'est plutôt un droit de veto. Le referendum se présente, en effet, sous deux formes bien distinctes : le referendum obligatoire et le referendum facultatif.

Le referendum est *obligatoire* quand les actes qui y sont soumis n'acquièrent une valeur définitive que par la ratification populaire.

Le referendum est *facultatif* quand la ratification n'est nécessaire que si elle est demandée par un certain nombre d'électeurs. Si le vote populaire n'est pas demandé, la loi est définitive sans qu'il intervienne. Au point de vue pratique, c'est donc bien une espèce de veto.

C'est sous cette dernière forme que nous trouvons le referendum appliqué à notre Constitution (1).

Que devons-nous penser de cette institution, et quel est son avenir; telles sont les deux questions auxquelles nous allons maintenant essayer de répondre (2).

(1) La seule différence que nous trouvons à signaler, c'est que la ratification des lois, d'après la Constitution de 93, devait être faite dans des assemblées primaires, qui étaient des corps délibérants, tandis que nous ne trouvons rien de semblable dans le referendum moderne.

(2) Sous ses deux formes, le referendum présente à peu près les mêmes avantages et les mêmes inconvénients. Dans les deux cas, en effet, la loi est soumise au vote populaire. C'est là le point essentiel et le seul dont nous ayons l'intention de nous occuper. Nous ne ferons donc plus maintenant de distinction entre le referendum facultatif (organisé par notre Constitution) et le referendum obligatoire.

Depuis quelques années la question du referendum a fait l'objet de nombreuses études, critiques et éloges ne lui ont pas été épargnés et nous n'avons pas la prétention de résumer ici ces longues discussions.

Le grand argument que l'on invoque en faveur du referendum (1), celui que l'on retrouve à peu près partout, c'est qu'il permet de remettre directement la confection des lois aux décisions du peuple; la nation entière peut légiférer. Ce raisonnement qui semble absolument décisif aux disciples de Rousseau, ne peut pas avoir pour nous une grande valeur, puisque nous ne pensons pas que la loi soit simplement la traduction des volontés de la majorité. Nous l'avons dit, nous croyons qu'elle doit être l'expression de la vie sociale. Le peuple est-il plus apte que des représentants bien choisis à comprendre les besoins sociaux, le sens dans lequel se fait l'évolution des institutions? Nous ne le croyons pas. Voilà pourquoi, à nos yeux, cet argument n'a pas la valeur qu'on lui attribue souvent.

Ce qui est exact (2), c'est que, dans certains pays, les lois ratifiées par le peuple seront plus sûrement

(1) C'est celui qu'invoquait le major F. Diog, au moment de la réforme de la Constitution de Saint-Gall. « Le souverain, disait-il en paraphrasant le *Contrat social*, doit exercer le pouvoir suprême, sa volonté doit faire loi: la souveraineté ne se délègue pas. Qui se contente de l'exercer par des représentants abdique. Si une Assemblée de députés fait les lois, le peuple n'est plus souverain..... »

(2) Mais ces considérations que nous allons invoquer maintenant n'ont qu'une valeur relative, tandis que l'argument que nous venons de réfuter tendait à attribuer au referendum une valeur absolue.

obéies que celles qui sont simplement l'œuvre d'une Assemblée. On croit volontiers, de nos jours, qu'il n'y a pas de droit contre la volonté nationale et devant l'opinion de la majorité, tout le monde s'incline. Or, ne l'oublions pas, la première condition de l'ordre social, c'est le respect et la soumission aux lois. Le referendum nous semble assurer cette obéissance et c'est là une raison qui plaide sérieusement en sa faveur.

Mais, ce n'est pas la seule. Nous croyons, en effet, qu'il aurait l'incontestable avantage de mettre un frein à l'omnipotence des parlements issus du suffrage universel qui, se considérant comme souverains, ont une tendance à devenir despotiques et dangereux. Avec le referendum, ils ne pourraient plus toujours parler au nom de la Nation, puisqu'elle-même pourrait faire entendre sa voix. Ayant moins d'autorité, ils seraient moins envahissants et les peuples n'en seraient que plus heureux.

Le referendum présenterait encore un autre avantage, mais ici nous laissons la parole à M. de Lavelaye. « Les lois devant être acceptées par le peuple, nous dit-il, les Chambres ne les voteront que si elles répondent à un besoin général. On ne verra plus tant de mesures emportées d'assaut, à la suite d'un discours d'un tribun éloquent ou pour complaire à un ministre influent. C'en sera fait aussi de ce jeu de coterie parlementaires qui, en certains pays, en Grèce, en Espagne, en Italie (M. de Lavelaye, très aimable pour nous, veut bien ne pas ranger la France dans cette catégorie) font et défont les cabinets, au

profit des rancunes, des ambitions ou des intrigues personnelles. Il se peut que des progrès utiles se trouvent ajournés ; mais que d'excès, que d'abus de législation seront évités (1) ».

Tout cela est vrai, et cependant, à notre tour nous dirons : que de critiques ne lui a-t-on pas adressées ?

Rappelons-en seulement quelques-unes.

Soumettre les lois au vote populaire, dit-on, c'est supposer la masse du peuple capable de trancher les délicates questions que présente la législation ou la politique extérieure : « Voyez-vous les habitués du cabaret décider entre deux chopines, là où Pothier a hésité et où Portalis et Tronchet n'ont pu se mettre d'accord (2) ».

Assurément l'objection est sérieuse, cependant elle ne saurait être décisive. Elle était juste autrefois, mais avec le développement considérable que prend de nos jours l'instruction, il est permis d'espérer que le peuple pourra, à l'avenir, juger assez bien les questions qui lui seront soumises. Chaque homme du peuple, n'en sera peut-être jamais capable, mais ce n'est pas nécessaire, il suffit que ceux qui servent de guides aux masses le soient, car, nous l'avons vu, en vertu de la loi d'imitation, elles ne votent jamais d'après leur propre jugement. D'ailleurs, ce n'est qu'une garantie de

(1) Em. de Lavelaye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 157.

(2) Em. de Lavelaye : *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 155.

plus, puisque le peuple est simplement appelé à ratifier des dispositions d'abord discutées et délibérées dans des Assemblées représentatives.

D'autres prétendent, et cette fois avec beaucoup de raison, qu'en accordant au peuple le droit de sanction, on diminue dans une large mesure la responsabilité des membres du Parlement, le vote populaire couvrant toutes les fautes commises. Il est certain qu'il y a là un réel danger dont il faut tenir compte.

Enfin, on reproche au referendum d'être bien inférieur au gouvernement direct tel qu'on le pratiquait dans l'antiquité, car il ne permet maintenant aucune discussion sérieuse devant le corps qui doit donner à la loi sa sanction définitive. Cette discussion était possible dans les petites Républiques antiques, lorsque l'Assemblée du peuple entier pouvait se presser autour de la tribune où montaient les plus illustres orateurs. Aujourd'hui, elle est impossible dans les milliers d'assemblées primaires entre lesquelles se répartit nécessairement une grande nation pour procéder à un vote populaire (1).

On a répondu, il est vrai, que la presse pouvait très avantageusement remplacer la tribune aux harangues ; dès aujourd'hui, dit-on, elle

(1) D'après notre Constitution, les assemblées primaires étaient bien des Assemblées délibérantes, mais par la manière dont les choses se passèrent au moment de la ratification de la Constitution, on peut juger de ce qu'étaient les débats dans ces assemblées. Le tableau que nous en trace Taine est tout-à-fait édifiant. — Taine : *Orig. de la France contemporaine*, t. III.

éclairer le peuple sur toutes les questions, et plus tard, grâce à elle, toute une nation pourra discuter comme une réunion de cent personnes. Il y a là sans doute beaucoup d'exagération, mais il est incontestable que la presse facilitera singulièrement l'application de cette forme moderne du gouvernement direct.

En présence de ces arguments favorables ou contraires au referendum, il nous serait bien difficile de nous prononcer. Nous essaierons donc d'éclairer cette question en étudiant les quelques applications qui en ont été faites. Elles nous renseigneront plus utilement sur sa valeur et sur son avenir probable.

Avant de commencer cette étude, nous voudrions cependant rechercher si les *lois sociales* ne nous apprendront rien sur ce dernier point.

*
* *

Nous l'avons vu, les lois ne peuvent être l'œuvre de la multitude, elles doivent au contraire être l'œuvre d'une élite. D'autre part, nous avons constaté que la loi du développement de l'autonomie individuelle, qui se fait encore plus sentir à notre époque que par le passé, avait pour résultat de faire participer de plus en plus le peuple à l'administration du pays.

Entre ces deux constatations, il y a, semble-t-il antinomie complète. Cependant elle n'est qu'apparente et le referendum semble bien en donner la solution puisqu'il consiste précisément à soumettre

à la ratification populaire des projets de loi préparés par une assemblée composée de membres élus, c'est-à-dire choisis parmi tous les autres ; des meilleurs en un mot (1). Conciliant ainsi deux conditions essentielles de la vie sociale, nous le croyons appelé à un avenir certain.

..

Voyons maintenant à quelles conclusions nous conduira l'étude des faits.

La vraie patrie, la terre d'élection du referendum, c'est la Suisse. Commençons donc par ce pays.

Les cantons forestiers de la Suisse sont l'une des rares contrées où s'est maintenu, depuis le commencement de l'histoire jusqu'à nos jours, le régime démocratique des peuples de l'antiquité. Tous les habitants majeurs se réunissent deux fois par an en assemblée générale appelée Landsgemeinde (2) pour

(1) On nous répondra peut-être que généralement il n'en est pas ainsi. C'est vrai, les Assemblées modernes ne sont pas composées de l'élite du pays. Mais à quoi cela tient-il ? En grande partie au mauvais fonctionnement du suffrage universel et nous l'avons vu, il est probable qu'à l'avenir on l'organisera. D'ailleurs, ce reproche de médiocrité, qu'il est de bon goût, de nos jours, d'adresser aux Parlements, n'est pas toujours mérité.

(2) A Unterwald-Obwald, dès le matin, les citoyens âgés de vingt ans se rendent à l'église où à lieu la première réunion. Un cortège se forme et le Gouvernement précédé d'un huissier ouvre la marche. Arrivé à la place publique, le peuple se range autour de la tribune, le Landamman gravit l'estrade qui domine l'assemblée, la foule recueillie se découvre et les prières commencent. Le Landamman prend ensuite la parole : il remercie le peuple de la confiance qu'il lui a témoignée et lui rend compte de son administration. Puis on procède à l'élection des nouveaux gouvernants, du

y voter les lois, élire les fonctionnaires et régler les affaires d'intérêt général. C'est l'Ecclesia des Grecs, les Champs de Mai des Germains (1). Isolé au milieu des montagnes, le paysan suisse de ces régions, n'a connu ni le régime féodal, ni la royauté absolue et centralisée qui devait en être la conséquence chez les autres peuples. C'est là, assurément, une exception à la règle de l'évolution des institutions, exception qu'explique suffisamment le milieu où ce phénomène particulier de conservation s'est produit.

Dans les autres cantons et dans les villes où s'était développé un régime plus ou moins aristocratique, les historiens ont relevé qu'en des circonstances importantes, les autorités soumettaient certaines mesures au vote des citoyens. Ainsi à Genève, le Conseil des *soixante* devait soumettre ses résolutions à l'assemblée générale. A Berne et à Zurich, dans les grandes circonstances, on consultait les corps de métiers et les communes rurales. Dans la Ligue des Grisons les lois, votées par l'Assemblée générale étaient également soumises à la ratification des différentes communes.

L'usage de la consultation directe du peuple ne fut donc jamais tout-à-fait abandonné en Suisse ;

Landammun qui les présidera et des députés aux Chambres fédérales. Enfin, lorsque les projets de loi sont votés, le cortège se remet en marche pour se rendre à l'église et la journée se termine par une fête qui se prolonge très tard dans la nuit.

(1) On trouve aussi quelque chose d'analogue dans le Tunsclpmot des Anglo-Saxons, dans les meetings des Townships en Amérique, dans les Vestry en Angleterre, dans la Dessah javanaise et dans le Mir russe.

les institutions démocratiques n'y étaient pas oubliées, aussi sous l'influence des idées françaises, surtout de Rousseau et des hommes de la Convention, dans ce pays elles devaient renaître, et, tandis qu'après la Révolution la France revient au gouvernement absolu, le peuple suisse entre résolument dans la voie des réformes.

On ne pouvait songer à organiser dans les grands cantons des Landsgemeinde telles qu'elles fonctionnaient dans l'Appenzell ou l'Unterwald; c'était impossible, et d'ailleurs ce régime était considéré par les autres cantons comme trop primitif et bon tout au plus pour les paysans des montagnes.

Ce fut d'abord par le moyen du veto populaire (1) que l'on essaya d'assurer l'intervention du peuple en matière législative. Après 1830, il fut introduit dans plusieurs cantons (Saint-Gall, Bâle-Campagne, Lucerne, Valais); puis en 1845 le canton de Vaud et en 1846 celui de Berne, adoptèrent le referendum facultatif. A partir de 1848 le rôle du peuple devint plus actif par l'organisation du referendum obliga-

(1) Lorsque dans un délai déterminé par la Constitution, un certain nombre de citoyens, également déterminé, déclarent s'opposer à une loi votée, elle est soumise au vote populaire et si la majorité des électeurs inscrits vote négativement, elle est considérée comme non avenue. C'est ce que l'on appelle le *veto* populaire. Les abstentions équivalent à des acceptations, tandis que dans le cas de *referendum facultatif* (auquel, on le voit, le veto ressemble beaucoup), les abstentions n'entrent pas en ligne de compte; il suffit pour que la loi soit écartée (plus exactement pour que le projet ne devienne pas loi), que la majorité des votants soit hostile au projet ou simplement qu'il y ait autant de votes négatifs que de votes affirmatifs.

toire que les cantons de Schwytz et de Zug adoptèrent en 1848. Nous voyons alors la législation directe s'introduire peu à peu dans les différentes constitutions cantonales, soit sous forme de referendum facultatif, soit sous forme de referendum obligatoire. La seule année 1869 vit la revision dans le sens des Constitutions de Zurich, de Berne et de Lucerne.

Aujourd'hui la victoire est complète et partout, sauf dans le canton catholique de Fribourg, le régime représentatif ordinaire a disparu. Neuf cantons (1) appliquent le referendum facultatif concurremment avec le veto populaire, huit (2) ont adopté le referendum obligatoire (3). Quant aux cantons forestiers (4), ils ont conservé le système des *landsgemeinde*, c'est-à-dire la démocratie pure.

Jusqu'ici nous ne nous sommes occupés que de la législation cantonale mais le referendum existe aussi en matière fédérale. C'est en 1872 seulement qu'une revision fut entreprise dans le but de l'y introduire et après avoir rencontré une assez vive

(1) Ce sont : Lucerne, Zug, Bâle-ville, Saint-Gall, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Valais.

(2) Ce sont : Zurich, Berne, Schwytz, Soleure, Bâle-campagne, Schaffouse, Grisons, Argovie et Thurgovie.

(3) Quelquefois aussi le referendum est facultatif en principe, mais obligatoire pour certaines lois. Dans le canton de Vaud, par exemple, il est facultatif dans un assez grand nombre de cas, mais il est obligatoire en matière financière. — *Revue du Droit public*, t. VI. Les Constitutions suisses.

(4) Ce sont : Appenzell R. L. et R. E. Unterwald Obwald et Niedwald, Glaris et Uri.

résistance, il fut organisé de la façon suivante par la Constitution du 29 mai 1874, art. 89 : « Les lois fédérales, les décrets et les arrêtés fédéraux, ne peuvent être rendus qu'avec l'accord des deux Chambres. Les *lois fédérales* sont soumises à l'adoption et au rejet du peuple, si la demande en est faite par *30,000 citoyens actifs* ou par *huit cantons*. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui ont une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence. »

De ce rapide aperçu de l'histoire du referendum en Suisse, il résulte que dans ce pays, la législation directe par le peuple n'est par un article d'importation, puisque dans les cantons où nous trouvons le régime direct pur, il y est appliqué depuis des siècles et que dans ceux où existe le referendum, l'habitude de consulter directement le peuple ne disparut jamais complètement. L'étendue de ces cantons avait seulement rendu impossible le gouvernement populaire sous son ancienne forme, mais le souvenir n'en était pas complètement effacé.

Nous devons constater, en second lieu, qu'à depuis le commencement de ce siècle, les nombreuses révisions constitutionnelles qui ont été faites en Suisse et dans le détail desquelles nous n'avons pu entrer, ont toujours eu pour effet d'étendre les droits du peuple (1).

(1) Un auteur, M. Chatelanat, résume ainsi l'évolution constitutionnelle du peuple suisse : De 1830 à 1847, on compte 27 révisions qui ont fait passer la Suisse de la république aristocratique à la république démocra-

Passons maintenant aux résultats.

« Le referendum, d'après M. de Lavelaye, n'est pas complaisant ; il dit plus souvent *non* que *oui*. Cependant il a approuvé les meilleures lois qui lui ont été présentées, et s'il en a rejeté, c'est par antipathie contre la centralisation et contre les grosses dépenses (1) ».

Quant au referendum cantonal, le même auteur croit pouvoir affirmer que ses résultats sont en somme satisfaisants. Dans le canton de Zurich, qui a fait l'objet d'une étude spéciale dans une revue suisse (2), on a constaté que « ses votes sont à peu près semblables à ceux que pourrait émettre une bonne Chambre ordinaire avec cette différence que le peuple est féroce ment hostile à toute dépense pour ses fonctionnaires, mais on ne remarque aucun vote ayant une tendance révolutionnaire ».

Si maintenant, nous nous transportons en Amérique, nous y verrions également fonctionner le gouvernement direct sous la forme moderne du referendum, et là aussi il nous serait facile de trouver dans l'histoire des colonies anglaises d'Amérique des précédents qui y ont facilité son introduction et son développement à notre époque.

On sait, en effet, que dans les colonies de la Nouvelle-Angleterre fondées par les puritains, à l'origine

tique. De 1848 à 1860, 22 ont définitivement organisé la démocratie représentative. Enfin, depuis 1860, de nouvelles revisions organisent en Suisse la démocratie directe. — *Manuel statistique de la Suisse*, 1880.

(1) Em. de Lavelaye ; *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 160.

(2) M. Niederer de Trojen : *Journal de statistique suisse*, 1882.

les colons libres (freemen), non seulement élisaient les magistrats, mais encore faisaient directement les lois dans des assemblées générales. Le même phénomène que nous avons constaté en Suisse se produisit dans les colonies anglaises : l'augmentation considérable de la population rendit ces réunions impossibles, et les citoyens furent obligés de nommer des députés investis du droit de légiférer à leur place.

Le peuple n'abdiqua cependant pas complètement ses droits, car dans certaines colonies « les lois votées par l'Assemblée des députés devaient être soumises aux électeurs dans un certain délai, ou tout au moins le vote populaire devait intervenir s'il était réclamé dans des conditions déterminées » (1). Au moment où les colonies d'Amérique proclamèrent leur indépendance, cette restriction avait disparu et c'était le régime représentatif pur qui existait partout.

Mais, de même que nous avons vu la Suisse revenir pendant le cours de ce siècle à ses antiques institutions, de même nous voyons les Etats de l'Union américaine revenir à la législation populaire par le referendum.

Aux Etats-Unis, le mouvement est beaucoup moins avancé qu'en Suisse. Le referendum n'y est jamais appliqué en matière fédérale. En ce qui concerne les Etats (2), nous ne le trouvons que dans

(1) Esmein. *Elém. du Droit constitut.*, p. 250.

(2) Ce fut l'Etat de New-York qui, le premier, en 1874, introduisit en Amérique le referendum.

un certain nombre d'entre eux sous forme de referendum obligatoire, et pour quelques lois seulement ; par exemple celles qui autorisent des emprunts ou qui augmentent les impôts au delà d'un chiffre déterminé.

Quant au referendum facultatif, les Constitutions ne s'en occupent pas ; il semble donc bien que les Législatures interviennent seules en tout ce qui concerne les matières non soumises au referendum obligatoire. Il n'en est cependant pas toujours ainsi, et l'usage a introduit, dans certains Etats, un referendum que l'on peut appeler *facultatif*, mais en lui donnant un autre sens que celui que nous attachions jusqu'ici à cette expression. Depuis quelques années, en effet, dès qu'une question un peu importante se présente, une question irritante par exemple qui divise le pays, les Législatures n'osant plus la trancher elles-mêmes, la soumettent au referendum. Elles ont bien eu quelquefois à résister à l'opposition de certaines Cours judiciaires, mais, en définitive, la possibilité pour une Assemblée législative de laisser le dernier mot au peuple, l'a définitivement emporté et est considérée maintenant comme parfaitement constitutionnelle (1).

Mais, ce n'est pas tout. Nous verrons tout à l'heure que dans les Etats de l'Union, les Constitutions doivent être soumises à la ratification populaire ; il en résulte que partout un grand nombre de

(1) Oberholtzer. *The referendum in America*. Voir *Revue du Droit Public*, 1894.

questions relatives au droit pénal, civil ou administratif, sont forcément soumises à la sanction du peuple. Les Constitutions des Etats de l'Union ne ressemblent, en effet, nullement aux nôtres ; ce sont de véritables codes contenant les principes de la législation tout entière. Le champ dans lequel peut se mouvoir le législateur se trouve ainsi considérablement restreint et le nombre des décisions, nécessairement soumises à la ratification populaire, est considérable.

Cette étude du referendum aux Etats-Unis nous amène aux mêmes conclusions que celle que nous avons faite du referendum en Suisse. Là aussi, la législation populaire est une ancienne institution qui, forcément abandonnée pendant quelque temps et redevenue possible grâce à la presse, y reparait de nos jours et s'y propage pacifiquement et naturellement sur un terrain bien préparé à l'avance.

Les résultats sont aussi les mêmes. Comme en Suisse, le referendum s'est montré généralement économe (1) et opposé aux réformes radicales. « En présence du flot montant des revendications sociales, nous dit M. Oberholtzer, il semble que le referendum soit le rempart le plus solide que l'on ait pu trouver à l'encontre de certains assauts, qui menacent plus encore la société elle-même que le gouvernement. » (2)

(1) Il tend surtout à réduire les gros traitements qui ne profitent qu'à un très petit nombre de citoyens.

(2) E. P. Oberholtzer. — *The referendum in america*. Voir *Revue du Droit public*, 1894.



Nous venons d'étudier le referendum dans les deux pays où il existe sous forme d'institution légale et est employé d'une façon régulière. Mais si nous voulions continuer cette étude, dans d'autres nous le trouverions fonctionnant sous une forme déguisée et il nous serait facile de signaler, dans les pays démocratiques ou dans ceux qui tendent à le devenir, de nombreuses propositions ayant pour but d'en faire un rouage constitutionnel.

En Angleterre, par exemple, on sait que lorsqu'une loi, votée par les Communes, est repoussée par les Lords, on procède parfois à un véritable appel au peuple. Le Gouvernement dissout les Communes et les élections se font sur la loi. Si ses partisans ont la majorité dans la nouvelle Chambre, les Lords n'ont plus qu'à s'incliner et c'est ce qu'ils font. Il y a là un moyen détourné de demander au peuple son avis et, assurément, le referendum ordinaire serait bien préférable.

Signalons aussi une autre méthode de consultation du peuple usitée en Angleterre et aux Etats-Unis. Ce sont les *lois à option locale* (local option laws), c'est-à-dire celles qui, bien que votées par le Parlement, ne deviennent exécutoires dans les différentes circonscriptions administratives que lorsqu'elles ont été acceptées par la majorité des intéressés de la circonscription.

En Belgique, c'est au moyen de *meetings* que l'on cherche à montrer la volonté populaire. Ces grandes

réunions permettent en effet de compter approximativement les adversaires et les partisans de la loi dont le vote a donné lieu au *meeting*. Mais la Belgique n'ignore pas complètement le referendum sous sa forme normale, car depuis 1890 il a été employé dans un assez grand nombre de communes (1).

Il y a plus, le ministère belge en juin 1891, a déposé au nom de la Couronne un projet de referendum royal en vertu duquel le roi pourrait consulter directement le peuple sur une loi à laquelle il refuserait sa sanction, et sur toute question présentant à son avis un intérêt général et majeur. Cette proposition souleva une vive opposition, et le projet, modifié d'abord, fut à la fin abandonné (2).

En Italie, il n'y a pas bien longtemps, tout un parti faisait une campagne pour faire adopter le referendum municipal.

En France même, bien que la consultation directe du peuple ait été discréditée par les plébiscistes impériaux, le referendum a aussi d'assez nombreux partisans. Déjà, en matière municipale, plusieurs essais ont été faits et les résultats n'ont certainement pas été mauvais. Il est regrettable que l'autorité supérieure ait toujours refusé d'en reconnaître la légalité (3). Notons enfin que plusieurs propo-

(1) Les premières communes qui y ont eu recours sont : Laeken, Frameries, Marcinelle, Bevere, Jumet et Spa.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, de 1893, p. 471.

(3) C'est en 1888 que l'on trouve le premier essai de referendum municipal à Chuny. L'année suivante, Riom, à la veille de faire un emprunt

sitions, tendant à soumettre telle ou telle mesure au vote populaire, ont été présentées à la Chambre (1). Toutes elles ont été repoussées par la question préalable, le referendum étant considéré comme incompatible avec notre Constitution (2).

Un peu partout, nous pouvons donc constater que les gouvernements cherchent à consulter directement le peuple, et s'ils ne prennent pas l'initiative de cette consultation, les électeurs essaient de faire comprendre leur volonté (meetings américains et belges). Il semble donc bien qu'il y ait, de nos jours, une tendance générale vers le referendum.

De tout ce que nous venons de dire, que devons-nous conclure ?

d'un million pour l'installation d'un régiment, suivit l'exemple de Cluny. Ce mouvement en faveur du referendum allait peut-être se généraliser, lorsqu'une circulaire de M. Constans vint l'arrêter, en enjoignant aux préfets de prononcer la nullité, de toutes les délibérations par lesquelles les Conseils municipaux auraient décidé de recourir à ce procédé.

Quelques années plus tard, en 1892 et en 1895, le Conseil municipal de Paris, voulut consulter la population parisienne sur différentes questions (convention avec la Compagnie du gaz, Métropolitain), mais l'administration préfectorale empêcha qu'on donnât suite à ces projets.

Enfin, en 1896, à Commeny, à Beauvais, à Dijon et en 1897 à Pont-Audemer, malgré la défense des préfets, les municipalités soumirent à leurs administrés des questions qu'elles n'osaient trancher elles-mêmes, et les électeurs répondirent en assez grand nombre à cet appel, malgré l'irrégularité des opérations. — *Revue politique et parlementaire*, 10 nov. 1897.

(1) Ces propositions ont été faites en mai 1881, le 10 décembre 1890, le 26 juillet et le 20 novembre 1894.

(2) Voir cependant *Journal Officiel* du 27 novembre 1894, p. 2038.

D'abord, que le referendum en 1793 était inapplicable chez nous. Nous avons constaté qu'il fonctionne bien en Suisse et aux États-Unis, c'est vrai, mais il n'en faut pas tirer cette conclusion qu'il aurait donné de bons résultats en France à la fin du siècle dernier, ni même qu'il est applicable de nos jours. L'étude qui précède, nous prouve que la Suisse et les États-Unis, par leur passé, par l'ensemble d'institutions libres qui y existaient, grâce à la décentralisation et à la large part que le peuple avait conservée dans l'administration des affaires locales, étaient dans une situation bien différente de la France de 93. L'évolution politique qui aboutira probablement, un peu partout, au gouvernement direct par le referendum, venait de commencer; le régime représentatif seul était demandé par la Nation, nullement le gouvernement direct. D'ailleurs, à cette époque, l'absence complète d'instruction de la masse du peuple, s'ajoutait encore au défaut d'éducation politique, et rendait ce gouvernement absolument impossible.

Nous ne pensons pas comme M. Curti, que le referendum soit un moyen d'assurer l'instruction du peuple (1); nous croyons plutôt qu'une instruction largement répandue est nécessaire pour qu'il donne de bons résultats.

(1) L'exposé du gouvernement, qui est adressé aux électeurs à l'occasion de chaque referendum, forme un véritable cours, nous dit-il et il ajoute : « quel trésor de connaissances le peuple ne posséderait-il pas, après une pratique séculaire du referendum ! ». — *Revue politique et parlementaire*, 1897.

Il était donc inapplicable en 93, mais le sera-t-il toujours ? Autrement dit, quelles sont ses chances d'avenir ? C'est une question très délicate. Tout ce que nous croyons pouvoir affirmer, c'est que, si le courant démocratique qui entraîne les peuples modernes suit son cours régulier, dans un avenir que nous ne pouvons préciser, le referendum s'imposera comme aujourd'hui s'impose le suffrage universel. On ne discutera plus alors sa valeur, et on l'acceptera comme un fait que l'on ne peut éviter.

Il nous semble donc que, dès aujourd'hui, les gouvernements agiraient sagement en appliquant au referendum la méthode expérimentale conseillée par M. Donnat (1). Persuadé que les raisonnements à priori nous mènent à des conclusions, qui le plus souvent sont démenties par les faits, cet auteur croit qu'il est toujours imprudent de procéder par voie de réformes générales, et qu'il faut toujours essayer partiellement et à temps (2). Le jour où une démocratie comme la France voudra introduire chez elle le referendum, elle devra donc commencer par l'appliquer en matière municipale, dans une région et pour un temps déterminé.

Sans doute, la situation a changé depuis 93, mais nous ne croyons pas que l'évolution politique de

(1) Donnat, *La Politique expérimentale*.

(2) Ce n'est pas tout-à-fait l'idée que nous nous faisons généralement en France, de la manière dont on doit procéder aux réformes. Il y a quelques années encore, lorsqu'on proposa d'appliquer le système Torrens à l'Algérie, on fit cette *grave* objection qu'il faudrait aussi l'appliquer à la France. Ce simple trait peint bien notre caractère.

notre pays soit encore assez avancée, pour que la législation directe, même en matière locale, soit sûrement applicable : La sagesse ne consiste-t-elle pas alors à fixer à ces essais, peut-être dangereux, une double limite dans l'espace et dans le temps.

2^o EN MATIÈRE CONSTITUTIONNELLE

I

Nous venons de voir quel était le rôle du peuple en matière législative ; il nous reste maintenant à étudier son rôle en matière constitutionnelle. Nous avons cru devoir en faire une étude distincte pour deux raisons : D'abord, parce que dans ce cas, le peuple a non seulement le droit de *sanction*, mais encore le droit d'*initiative*. Ensuite, parce qu'à l'appui du droit de sanction populaire on invoque, au point de vue des principes, un argument spécial qui pendant longtemps a semblé décisif.

La délégation du pouvoir constituant, a-t-on dit, est absolument inconciliable avec le principe de la souveraineté du peuple. Le peuple peut bien déléguer les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais pour le pouvoir constituant, c'est impossible, puisque c'est précisément par la Constitution qu'il consent ces différentes délégations. Toute Constitution doit donc nécessairement être ratifiée par le peuple.

Ce raisonnement, au premier abord, paraît exact, mais, il n'y a pas besoin d'y réfléchir longtemps pour s'apercevoir qu'il repose sur cette idée fausse qui

fait d'une Constitution un contrat social et l'acte constitutif de l'Etat lui-même, ce qui est absolument inexact. Une Constitution n'a pas pour but de créer l'Etat, qui lui est préexistant et qui résulte du fait naturel de la formation nationale. Elle a pour objet de déterminer simplement la forme de l'Etat et du gouvernement. « C'est une loi qui, au fond, est de la même nature que les autres ; c'est artificiellement, quoique par une combinaison très sage qu'on a donné aux lois constitutionnelles une stabilité et une force particulières, en les soustrayant au pouvoir du législateur ordinaire. Elles sont simplement plus difficiles à établir et à rédiger que les autres lois. » (1)

Pour savoir par qui doivent être faites les lois constitutionnelles, demandons-nous donc tout simplement comment on arrivera à trouver le régime politique conforme à l'état social de telle ou telle nation. Toute Constitution qui ne serait pas l'expression de la vie sociale serait éphémère. Le peuple est-il capable de juger ces délicates questions qui exigent une intelligence et des connaissances peu communes, surtout un sens fin et exact de la situation générale ; nous ne le pensons pas. La foule, inspirée par quelques principes simplistes, risquerait fort de se tromper. On l'a si bien compris, qu'on n'a jamais eu l'idée de soumettre à la ratification populaire les différents articles des Constitutions, en permettant au peuple d'accepter les uns et de repousser les autres. C'est seulement l'ensemble de

(1) Esmein. *Elém. de droit constitutionnel*, p. 240.

la Constitution que l'on soumet aux électeurs et c'est sur le tout qu'ils sont appelés à se prononcer en votant *pour* ou *contre*. Placé dans cette alternative, le plus souvent le peuple accepte avec empressement ce qu'on lui propose, préférant quelque chose à rien. Deux ans après avoir approuvé la Constitution montagnarde, il ratifie celle de l'an III, bien différente cependant de la première. Après avoir nommé l'Assemblée républicaine de 1848, par le plébiscite du 20 décembre 1851 il charge le prince Président de rétablir le pouvoir absolu dans une large mesure. « Le peuple est incapable de juger les questions constitutionnelles, dit avec raison M. Moreau ; son ignorance fait sa docilité. » (1)

Nous le reconnaissons volontiers, cependant, la ratification populaire peut avoir un avantage en ce sens qu'elle assure une certaine stabilité aux Constitutions qui en sont l'objet.

Le peuple est moins porté à critiquer et à renverser une Constitution qui, par la sanction qu'il lui a accordée est devenue en quelque sorte son œuvre que celle à laquelle il est resté complètement étranger.

Les faits semblent cependant démentir ce que nous avançons. Des cinq Constitutions qui ont été ainsi soumises au vote populaire, deux n'ont jamais été appliquées (Constitution de 1793 et Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire), une (Senatus-consulte du 20 avril 1870) n'a duré que trois mois ;

(1) Moreau. *Précis de Droit constitutionnel*.

seules, celles de l'an III et de l'an VIII ont fonctionné pendant quelque temps. C'est donc plutôt l'inefficacité absolue de ce procédé que semble prouver l'histoire. Mais de ces essais, il ne faut rien conclure, car les circonstances expliquent suffisamment leur insuccès. L'invasion étrangère et les guerres intérieures empêchèrent d'appliquer celle de 93. L'anarchie directoriale et les coups d'Etat militaires, firent échouer celle de l'an III. Enfin les désastres de 1814, Waterloo et Sedan amenèrent à trois reprises la chute du régime impérial consacré par les autres. Aucune d'elles n'a donc réellement été renversée par le peuple, elles ont échoué par suite des circonstances étrangères à sa volonté.

En résumé, la ratification des Constitutions par le peuple ne présentant pas d'inconvénients, puisqu'il n'est appelé qu'à approuver l'ensemble, approbation qu'il donne presque toujours, nous croyons que le législateur n'avait pas tort de soumettre son œuvre et les amendements qui pourraient y être apportés au vote populaire.

Ajoutons que les conclusions auxquelles nous sommes arrivés en étudiant le referendum législatif nous dispensent d'étudier ici l'avenir du referendum constitutionnel, car la ratification des Constitutions est toujours un des premiers droits accordés au peuple dans les pays démocratiques. C'est ainsi que les choses se sont passées dans les deux démocraties modèles : la Suisse et les Etats-Unis.

En Suisse, c'est une règle absolument générale et même les cantons ne peuvent la modifier, car

l'obligation de soumettre au peuple les réformes constitutionnelles est une des restrictions apportées au droit reconnu aux cantons de s'organiser comme ils l'entendent (1).

Aux Etats-Unis, sur les treize États qui composèrent originairement l'Union, deux seulement, le Massachusetts et le New-Hampshire, soumirent leurs Constitutions au vote populaire. Dans le premier quart du siècle, trois autres États (2) suivirent cet exemple. Ce devint alors un principe reconnu, que le peuple avait directement voix au chapitre, quand il s'agissait de déterminer le gouvernement sous lequel il devait vivre. A peine peut-on citer quelques Etats, comme le Delaware, où le referendum constitutionnel n'existe pas encore.

II

En ce qui concerne le droit *d'initiative* populaire, nous croyons au contraire que notre Constitution en le reconnaissant commettait une grave imprudence. Sans doute, ce droit, en permettant au peuple de faire connaître quand la Constitution n'est plus conforme à sa volonté, peut empêcher les Révolutions toujours dangereuses, et qui, chez les

(1) Les Constitutions suisses et leur revision. *Revue du droit public*, tome VI.

(2) Ce sont le Mississippi et le Missouri qui soumirent au referendum leur première Constitution et l'Etat de New-York, qui en 1821, après avoir modifié sa Constitution, la fit sanctionner par le peuple. — Esmein : *Elém. de droit const.*, p. 251.

peuples modernes arrivent fatalement lorsque le gouvernement ne répond plus aux désirs de la majorité des citoyens. C'est faute d'avoir compris cette vérité que la monarchie de Juillet succomba (1). Les sympathies populaires ne suffisent pas à faire un bon gouvernement, mais elles sont la condition essentielle de tout gouvernement stable : on ne gouverne pas un peuple contre sa volonté.

Eviter les révolutions, tel est donc, semblé-t-il, l'avantage de l'initiative populaire. Malheureusement, il n'y a là qu'une apparence trompeuse.

Un peuple, surtout un peuple qui manque d'expérience, n'est jamais satisfait du régime sous lequel il vit. Il croit toujours qu'il serait plus heureux en modifiant telle ou telle institution. Lui accorder le droit de convoquer des Assemblées chargées de reviser sa Constitution, ce serait introduire l'instabilité et le changement perpétuel dans les institutions politiques ; ce serait favoriser les bouleversements dont souffrent déjà tant nos sociétés modernes, et ce système destiné à éviter les révolutions serait le plus sûr moyen de les faire naître. Voilà pourquoi nous disions qu'il était inutile et dangereux, du moins à priori, car ici l'étude des faits ne peut guère nous renseigner.

L'initiative populaire, en matière constitutionnelle, n'est consacrée que dans la Constitution fédérale

(1) Dans les dernières années de la royauté, en effet, le pays voulait des réformes, mais les Chambres ne représentant pas le pays, il fut impossible de trouver une majorité pour les voter ; ce fut la cause de la Révolution de 1848.

suisse depuis 1848 et dans quelques Constitutions cantonales (1).

Jusqu'ici, ce système n'a pas amené les bouleversements politiques qui, pour nous, sont le grand danger de cette institution. Mais tous les peuples n'ont pas la sagesse proverbiale du peuple suisse. Tous n'ont pas cette longue pratique des institutions démocratiques que nous avons déjà eu l'occasion de signaler plusieurs fois. Nous autres Français, en particulier, nous n'avons ni l'une ni l'autre ; notre sagesse est loin d'être proverbiale et il n'y a pas bien longtemps encore, nous ignorions ce qu'était la démocratie. Nous croyons donc que M. F.-Hélie ne se trompait pas quand il disait, en parlant de ce droit, que « c'était livrer le pouvoir constituant aux caprices de la multitude » (2).

(1) Dans certains cantons, l'initiative est même exclusivement réservée au peuple.

D'après la Constitution fédérale de 1848, lorsqu'une demande de révision était faite par 50,000 citoyens suisses, l'Assemblée fédérale devait soumettre la question au vote populaire.

Cette disposition donnant lieu à des difficultés d'interprétation, en 1894 on revisa la Constitution de 1848 sur ce point. Il en résulte que maintenant non-seulement le peuple peut demander la révision totale de la Constitution, mais encore que l'initiative populaire est pleinement admise pour la révision partielle et peut même s'excuser sous forme d'un *projet arrêté par articles*.

(2) F.-Hélie. *Les Constitutions de la France*, t. II, p. 383.

SECTION III

Système électif

Une des conséquences essentielles du principe de la souveraineté du peuple, c'est, nous l'avons dit, l'emploi du système électif pour la nomination de tous les dépositaires des pouvoirs publics.

Notre Constitution applique en effet le système électif à la nomination des membres du Corps législatif, des administrations départementales et de district, des municipalités et des juges. En ce qui concerne la nomination des membres du Conseil exécutif, elle accorde seulement au peuple un droit de présentation.

Nous devons donc rechercher ce que vaut le système électif, non pas, bien entendu en tant que mode général de nomination, car nous pensons que le tort des rédacteurs de la Constitution de 93, fut précisément de vouloir appliquer le même procédé dans les cas les plus différents. Pour eux, tous ceux qui exerçaient une fonction publique quelconque, étaient des mandataires du peuple, qui, en cette qualité, ne pouvaient être nommés que par lui. Mais cette idée de délégation directe du pouvoir, ce n'est qu'un des sophismes de Rousseau, et il ne peut suffire à nous convaincre. Plaçons-nous donc à un autre point de vue, peut-être moins conforme au *principe*, mais plus vrai.

Quel rapport y a-t-il entre un député, un administrateur de département et un juge? Aucun. Les qualités qu'exigent ces différentes fonctions, la responsabilité qu'elles font assumer à ceux qui en sont investis, leur nature enfin différent. Pourquoi, dès lors, vouloir faire nommer leurs titulaires de la même façon? Pour savoir comment, et par qui, seront nommés les membres du Corps législatif; il suffit de se demander quel est le mode de nomination qui appellera à cette fonction les hommes capables de faire des lois conformes à la vie sociale, et qui seront obéies sans qu'il soit nécessaire d'employer la force.

Pour savoir comment seront nommés les autres dépositaires des pouvoirs publics, ce sont des questions analogues qu'il faut se poser. Aux juges on demandera l'impartialité et l'indépendance, aux administrateurs le zèle et la docilité aux ordres du pouvoir central.

Occupons-nous d'abord de la nomination des membres des Assemblées législatives.

I

Nous n'avons pas à nous demander si toujours les lois doivent être faites par les élus du peuple, question à laquelle nous ne pourrions faire une réponse absolue, mais seulement si ce procédé devait être appliqué chez nous en 93 et quel est son avenir.

Il est bien certain qu'au moment de la Révolution, l'élection des membres de l'Assemblée par la Nation

entière s'imposait. Des lois faites par un corps composé d'une aristocratie héréditaire ou de membres choisis par le chef de l'Etat auraient rencontré une résistance générale de la part du peuple, car ces modes de recrutement sont la négation même du principe de l'égalité et du principe de la souveraineté du peuple, alors unanimement admis.

L'œuvre législative des Assemblées de la Révolution, si l'on tient compte des difficultés au milieu desquelles elles travaillèrent, prouve d'ailleurs que ce mode de nomination était alors parfaitement applicable.

En ce qui concerne l'avenir, il est bien évident aussi, que dans nos Etats modernes, l'élection finira par être le seul mode de nomination des Assemblées législatives. Le régime représentatif, à notre époque, est en effet l'œuvre du temps et de la tradition historique.

Spencer, dans ses « *Principes de sociologie* », en a parfaitement montré la genèse. D'abord appelés simplement à voter des subsides, les corps élus par le peuple furent plus tard associés à la fonction législative et enfin devinrent les véritables législateurs. L'histoire du Parlement anglais nous fournit la preuve de cette transformation et si en France, des circonstances particulières n'étaient pas venues arrêter le développement des Etats généraux, le même phénomène se serait produit.

Aujourd'hui, le régime représentatif s'est introduit à peu près partout. Souvent, il est vrai, à côté de la Chambre qui réellement représente la Nation, on

en trouve une autre, composé de membres qui y siègent de droit ou qui sont choisis par le souverain. C'est là une grave atteinte au principe électif, mais dont l'importance diminue tous les jours, car partout maintenant la prépondérance appartient à la Chambre populaire. Bien plus, dans certains Etats où il en existait autrefois une seconde non populaire, elle a été remplacée de nos jours, par une Chambre élective comme la première (1) et dans ceux qui ont conservé un corps complètement aristocratique, comme la Chambre des Lords en Angleterre, des modifications prochaines sont à prévoir. Dans ce dernier pays, dit en effet M. Moreau, un courant d'opinion très accentué se dessine de nos jours contre l'institution de la pairie héréditaire.

L'application du système électif, en ce qui concerne le recrutement des Assemblées législatives, tend donc à devenir absolument générale dans les Etats modernes.

II

Quant à la nomination des membres du Conseil exécutif, moins logiques que les Girondins, les Montagnards nous l'avons vu, accordaient seulement au peuple un droit de présentation, tandis que pour se conformer au principe, il fallait les faire élire directement par tous les citoyens. Si l'on n'admit pas cette conséquence de la souveraineté populaire, c'est

(1) C'est ce qui est arrivé en France, dans les Pays-Bas, en Suède et en Norvège.

qu'on avait alors une telle terreur du pouvoir exécutif qu'on craignait, en le faisant nommer directement par le peuple, de lui donner trop de puissance. « S'il était élu par la volonté générale, son autorité deviendrait dangereuse », disait Hérault de Séchelles dans son rapport (1).

Dans nos démocraties modernes, c'est le système de l'élection populaire qui est généralement admis. Ainsi, aux Etats-Unis, le Président de l'Union est élu au suffrage universel (2). Il en est de même des gouverneurs qui dans chaque Etat exercent le pouvoir exécutif. Les autres Républiques de l'Amérique, Equateur, Mexique, Confédération Argentine, Vénézuëla, Salvador, Brésil, etc., ont imité sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, la Constitution des Etats-Unis. Enfin la plupart des cantons suisses font élire par le peuple le Conseil exécutif.

La Constitution fédérale suisse, un certain nombre de Constitutions cantonales comme celle de Berne et notre Constitution française actuelle font seules exception à cette règle (3).

Il est donc bien certain que c'est la raison que nous indiquions tout à l'heure, qui a retenu nos

(1) Roux et Buchez, *Hist. parlementaire*, tome XXVIII, p. 185.

(2) D'après la Constitution, le Président doit être élu au suffrage universel à deux degrés, mais l'usage est venu modifier cette règle constitutionnelle et aujourd'hui il est réellement élu au suffrage universel direct, car les bulletins qui servent à élire les électeurs portent en tête le nom du candidat à qui ils doivent donner leur suffrage.

(3) Chez nous, c'est uniquement le souvenir du coup d'Etat de 1851 qui rend beaucoup d'hommes politiques hostiles à l'élection du Président de la République par le peuple.

constituants et cependant ils n'avaient rien à craindre du césarisme, principal danger que présente l'élection directe, puisqu'ils avaient pris la précaution de diviser entre vingt-quatre membres ce pouvoir déjà si faible. Ils pouvaient ici être logiques sans danger.

Quant à la valeur de ce mode de nomination à notre époque, suivant notre méthode nous ne proposerons pas de solution générale car nous pensons, avec de Tocqueville, que tout dépend du degré de force du pouvoir exécutif. S'il a des pouvoirs étendus, il est dangereux d'accroître sa force en le faisant nommer par le peuple. S'il est naturellement faible, il n'y a aucun inconvénient à rehausser un peu son prestige en en faisant l'élu de la Nation.

III

Autant les constituants de 93 auraient eu raison de faire élire par le peuple le Conseil exécutif, autant il nous semble qu'ils avaient tort de rendre électifs les administrateurs de département et de district, car c'était affaiblir encore le pouvoir exécutif(1). Quelle autorité pouvait avoir sur ses agents le pouvoir central si ceux-ci étaient élus? L'essai qu'on venait de faire du système électif en

(1) Nous n'envisageons ici les administrations qu'en tant qu'elles représentent le pouvoir central. Considérées au contraire en tant qu'autorités locales, c'est évidemment l'élection qui est le meilleur mode de nomination. Aussi pour concilier ces deux choses, il fallait faire nommer par le pouvoir central, le ou les agents chargés d'exécuter ses ordres, et confier à un conseil élu les autres attributions.

matière administrative, prouvait suffisamment cependant le danger du procédé ; on sait comment leur trop grande indépendance à l'égard du pouvoir central, amena l'anarchie la plus complète.

On nous répondra peut-être, que si l'essai donna d'aussi mauvais résultats, les circonstances dans lesquelles il fut fait, en étaient seules responsables, nullement le système lui-même, puisque dans d'autres démocraties, les administrateurs sont bien élus et n'en sont pas moins les auxiliaires très utiles du pouvoir central. Il en est ainsi des supervisors dans les comtés des États de l'Union et des membres du Conseil de district dans le canton de Zurich, pour ne citer que ces exemples (1).

C'est vrai, mais la différence est grande entre la France et l'Union américaine ou la Suisse. Les États-Unis et la Suisse sont des républiques fédératives et dans chaque État ou dans chaque canton, la décentralisation est poussée très loin. Les attributions du pouvoir central sont donc très restreintes ; c'est ce qui explique comment il peut s'accomoder des administrateurs élus. En France, il en était tout autrement et en adoptant le système électif pour la nomination des administrateurs, on n'en conservait pas moins une centralisation excessive. Nous le répétons, c'était décréter l'anarchie administrative !

(1) Il ne faudrait pas croire d'ailleurs qu'en Suisse tous ceux qui sont chargés de l'administration intermédiaire sont élus ; dans un certain nombre de cantons, celui de Berne, entre autres, ils sont nommés par le Grand Conseil. Demombynes, *Les Constitutions européennes*.

En ce qui concerne les administrations municipales, ce procédé n'a pas les mêmes inconvénients. De nos jours, dans beaucoup de pays qui ne sont pas des démocraties, le système électif fonctionne régulièrement en matière municipale, et chez nous l'élection des maires et leur nomination par le pouvoir central ont également donné de bons résultats. On en comprend aisément la raison si l'on réfléchit que partout, les communes jouissent d'une certaine autonomie et que par suite l'intervention du pouvoir central y est forcément assez restreinte.

IV

Arrivons enfin à une question très importante, l'élection des juges.

Les juges (1) doivent-ils être élus par le peuple ou nommés par le pouvoir exécutif ? Ainsi se pose généralement la question.

Les rédacteurs de la Constitution de 1791, pour qui le principe de la séparation des pouvoirs était une vérité au moins égale à celui de la souveraineté du peuple, avaient cru nécessaire pour le respecter, de faire du pouvoir judiciaire un pouvoir absolument indépendant des deux autres, et pour y arriver, ils avaient rendu la magistrature élective. En 93, ce fut le principe de la souveraineté du peuple que l'on invoqua pour justifier ce régime. De nos jours, on

(1) Et par juges nous entendons ici les arbitres civils, dont nous avons indiqué le caractère tout particulier, les juges criminels et les juges de cassation.

ne croit plus guère aux idées de Montesquieu ou de Rousseau et, d'ailleurs, on est arrivé à concilier la nomination des magistrats par le chef de l'Etat avec ces deux célèbres principes ; preuve bien évidente qu'on s'arrange toujours avec les idées abstraites. Ne tenons donc pas compte de ces arguments un peu surannés et demandons-nous simplement quel est le système qui donnera les meilleurs résultats.

A priori, la réponse ne semble pas douteuse. Le choix d'un juge exige l'appréciation des qualités intellectuelles, des connaissances juridiques, du caractère des candidats, toutes choses auxquelles le peuple est assurément bien moins apte que l'administration qui peut s'entourer de tous les renseignements nécessaires.

Ce mode de nomination a cependant été l'objet de vives critiques, et pour s'en convaincre il suffit de jeter les yeux sur le compte-rendu des débats qui eurent lieu à la Chambre des députés, la dernière fois que l'élection des magistrats fut proposé en France, c'est-à-dire en juin 1882. Favoritisme, influences politiques l'emportant sur le mérite, arbitraire en un mot, voilà les résultats du système, déclare-t-on. Assurément il n'est pas parfait, mais n'y aurait-il pas beaucoup plus d'arbitraire encore dans le choix du peuple et plus d'inconvénients, au point de vue pratique, dans l'élection que dans les autres modes de nomination ? Nous le croyons.

Les électeurs seraient incapables de discerner les qualités qui font un bon juge, et en fait, ils s'inspireraient le plus souvent des opinions politiques plus

faciles à comprendre et à juger. L'accord du juge avec l'opinion publique à laquelle les questions de droit restent étrangères, n'a que de minces avantages et peut avoir de funestes conséquences. Le juge issu d'une élection politique serait l'instrument d'un parti au lieu d'être l'interprète du droit, « Même de très bonne foi, nous dit M. de Lavelaye, il croira que ceux-là ont raison qui pensent comme lui, tant l'esprit de parti aveugle (1) ». Le seul moyen de se concilier l'opinion dominante et de conserver sa place sera de lui obéir en tout. Son indépendance sera d'autant plus illusoire qu'on déclare l'inamovibilité inconciliable avec l'idée d'élection. Ainsi la justice manquerait certainement des qualités nécessaires à sa mission sociale : la capacité, l'impartialité, l'indépendance. « Plus complètement règne la démocratie, nous dit encore M. de Lavelaye, et plus toutes les positions sont données à l'élection, plus il est indispensable qu'il y ait un pouvoir indépendant où le faible puisse trouver protection contre le fort. Autrement c'est la tyrannie et elle serait pire que celle de l'absolutisme, car elle s'exercerait partout avec la même violence et la même injustice. Au sein de chaque village, de chaque institution, ceux qui seraient en minorité au jour des élections seraient des proscrits pour lesquels il n'y aurait plus de droit et qu'on pourrait opprimer et dépouiller sans merci » (2).

(1) Em. de Lavelaye. *Le gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 328.

(2) Em. de Lavelaye. *Le gouvernement dans la démocratie*, t. I, p. 325.

Ces paroles sont assurément bien justes et elles devraient suffire à nous convaincre. Mais ici encore ne nous en tenons pas à ces arguments, et demandons-nous maintenant quels ont été les résultats du système électif, là où il a été essayé, c'est-à-dire en Suisse, aux Etats-Unis et en France.

*
* *

Sur les quarante-deux Etats de l'Union, douze seulement laissent le peuple étranger au choix des magistrats (1). Dans tous les autres, c'est-à-dire dans trente, l'élection des juges à tous les degrés dépend du suffrage populaire. Mais, tandis que les membres de la Cour suprême sont généralement élus par les électeurs de l'Etat tout entier, ceux des autres juridictions ne le sont que par les électeurs des cercles auxquels ils sont affectés. La durée de leur mandat varie souvent eu égard au degré des juridictions; assez courte pour les juridictions inférieures, elle est beaucoup plus longue pour les magistrats de la Cour suprême, sans néanmoins dépasser généralement le terme de huit années (2). Notons enfin que, si partout il est nécessaire que le président d'une Cour de comté ou de district soit

(1) Dans 8 la nomination est confiée au pouvoir exécutif et dans les 4 autres (Virginie, Caroline du Sud, Rhode-Island et Connecticut), ce sont les deux Chambres réunies en Cour d'élection qui en sont chargées.

(2) Ce n'est guère que dans l'Etat de New-York, le Maryland et la Pensylvanie que les juges des Cours suprêmes sont élus pour un terme plus long, qui est de 14 ans dans le premier Etat, de 15 dans le second et de 21 dans le troisième.

instruit et ait fait ses preuves régulières de capacité en droit, il est des États où la loi n'exige rien de semblable pour les juges qui lui sont adjoints (associate judges) (1).

Tout cela est bien conforme au principe démocratique, malheureusement les résultats, eux aussi, sont conformes à nos prévisions. « Chacun sait, écrit M. Ferneuil, à quel degré de déconsidération publique est tombée la magistrature élue par le peuple dans les Etats particuliers de l'Union, quels soupçons de vénalité et de corruption s'attachent à ses jugements. On peut dire que le recrutement du pouvoir judiciaire constitue le point le plus faible de la Constitution américaine ».

C'est aussi l'avis de M. de Lavelaye. « La plus mauvaise institution qu'on rencontre aujourd'hui dans la plupart des Etats de l'Union, et peut-être la seule qui soit foncièrement mauvaise, est la magistrature élue..... Les juges des cours fédérales, au contraire, sont nommés par le Président, sous ratification du Sénat et jusqu'à présent, on n'a pu qu'admirer leur impartialité et leur respect du droit ». M. Carlier, dans son ouvrage sur la République américaine, fait la même opposition et il ajoute que depuis quelque temps, il y a une tendance à augmenter la durée des fonctions judiciaires ; c'est déjà, dit-il, le commencement d'un mouvement de réaction.

Dans les cantons suisses, nous trouvons aussi le système électif appliqué dans une assez large

(1) Carlier. *La République américaine*, t. IV, p. 37.

mesure ; cinq seulement (1), il est vrai, l'emploient pour la nomination des membres des tribunaux suprêmes, mais pour les tribunaux inférieurs, c'est l'élection directe par le peuple qui est surtout employée. Il en est ainsi dans quinze cantons. Dans les autres ils sont nommés par le Conseil exécutif ou par l'Assemblée législative. Quelquefois enfin, le peuple a un droit de présentation ; c'est un système mixte qui est employé dans quelques cantons seulement.

Nous avons vu qu'aux États-Unis les résultats du système électif étaient loin d'être bons. Ici, au contraire, si nous en croyons M. Favey, assurément bien placé pour juger des résultats (2), il faut reconnaître « qu'à de très rares exceptions près, le choix populaire a été très judicieux et est tombé sur des hommes intègres s'efforçant de rendre la justice au plus près de leur conscience (3). On remarque cependant, depuis quelque temps, que l'esprit de parti influe trop sensiblement sur la solution de certains procès, et l'opinion publique commence à s'émouvoir.

Néanmoins, nous voulons bien admettre, avec M. Favey, qu'en Suisse les résultats sont bons, et cependant nous n'en tirerons pas cette conclusion que les essais qui en ont été faits, prouvent que le

(1) Ce sont : Schwytz, Unterwald-Obwald, Glaris, Appenzell R. Int. et Appenzell R. Ext.

(2) M. Favey était procureur de la République à Lausanne.

(3) Bulletin de la Société de législation comparée, 1881.

système électif appliqué au recrutement de la magistrature est une bonne chose. La Suisse, nous le savons, est un pays où réussissent bien certaines institutions démocratiques qui échoueraient dans d'autres. D'ailleurs si là, on n'a qu'à se louer des tribunaux élus par le peuple, il en est de même de ceux qui sont nommés par le pouvoir exécutif. L'exemple de la Suisse ne peut donc nous renseigner utilement.

Les essais qui ont été faits dans les Etats américains mettent mieux en lumière la valeur respective des deux systèmes et ils ne sont certes pas favorables à l'élection (1).

Il en est de même enfin de l'essai qui fut fait en France, pendant quelques années, à la fin du siècle dernier. Dès le début de la Révolution, en 1790, la Constituante avait rendu les corps judiciaires électifs. Les premières élections furent passables grâce aux précautions prises par la loi du 24 août 1790 (2). L'œuvre de ces juridictions fut assez impartiale,

(1) Cependant dans ces Etats, le système électif avait plus de chances de succès que dans beaucoup d'autres pays. Si nous consultions les anciennes chartes constitutionnelles des Colonies anglaises d'Amérique, nous verrions que dans quelques-unes la nomination des juges était confiée au peuple (Gourd. Constitutions et chartes constitutionnelles des Etats-Unis, t. II, p. 185). Ce n'était donc qu'une ancienne institution qu'on voulait faire revivre, chose toujours beaucoup plus facile que d'organiser ce qui n'a jamais existé. Les peuples, comme les hommes, se souviennent toujours un peu de leur passé et reprennent vite leurs anciennes habitudes quand elles sont conformes à leur nature et au génie national.

(2) Ces élections furent faites au suffrage restreint et on exigeait des élus qu'ils aient été pendant cinq ans juges ou hommes de loi. (Loi du 24 août 1790, art. 9, t. II.)

cependant elles soulevèrent les réclamations passionnées des politiciens et dès 1792 ces tribunaux qui avaient été élus pour six ans furent complètement renouvelés. La Convention, procédant toujours par voie d'arbitraire, eut plusieurs fois recours à des épurations. Enfin, sous le Directoire, à diverses reprises, le Gouvernement reçut le droit de nommer provisoirement des juges. En l'an VII les résultats furent tels que la Constitution de l'an VIII répondit au désir général en confiant au pouvoir exécutif le soin de nommer les magistrats.

Ainsi, dans certains cas, nos constituants avaient eu raison d'appliquer le système électif et dans d'autres ils avaient eu tort. Esclaves des principes, ils généralisèrent l'emploi d'un procédé tantôt bon, tantôt mauvais et que le législateur doit savoir appliquer suivant les circonstances. C'est toute la conclusion que nous voulons tirer des quelques pages qui précèdent.

SECTION IV

Unité de l'Assemblée

De nos jours, le principe de la dualité des Chambres est presque un axiome de droit constitutionnel, tandis qu'au moment où fut rédigée notre Constitution on considérait l'unité de l'Assemblée

comme un principe à peu près indiscutable, si bien qu'à la Convention, cette question ne souleva pas d'objections.

Quelles étaient donc les raisons qui faisaient alors accepter ce principe que les peuples modernes ont abandonné? Les débats auxquels donna lieu cette question à la Constituante (1) nous prouvent que ce sont toujours les mêmes, c'est-à-dire des déductions tirées du principe de la souveraineté du peuple. Citons-en seulement quelques extraits :

« La loi, disait Sieyès, est la volonté du peuple ; un peuple ne peut avoir en même temps deux volontés différentes sur un même sujet : donc le Corps législatif qui représente le peuple, doit être essentiellement *un*. A quoi bon deux Chambres? Si elles sont d'accord, il y en a une d'inutile ; si elles sont divisées, il y en a une qui non seulement ne représente pas la volonté du peuple, mais qui l'empêche de prévaloir : c'est la confiscation de la souveraineté. »

« Le souverain, disait à son tour Rabaut Saint-Etienne, est une chose une et simple, puisque c'est la collection de tous sans en excepter un seul ; donc le pouvoir législatif est un et simple, et, si le souverain ne peut pas être divisé, le pouvoir législatif ne peut pas être divisé ; car il n'y a pas plus deux, trois ou quatre pouvoirs législatifs qu'il n'y a deux, trois ou quatre souverains. »

(1) Si, en effet, à la Convention la question ne fut pas discutée, il n'en fut pas de même à la Constituante où lors de la rédaction de la Constitution de 1791 de remarquables débats eurent lieu pendant dix jours.

Ces raisonnements sont de purs sophismes et la conclusion logique qui s'en dégage, c'est la délégation de la souveraineté du peuple à un seul individu ; ainsi on serait assuré qu'il n'y aurait pas deux volontés contraires. Sieyès a confondu la loi faite et la préparation de la loi, deux choses foncièrement différentes. Admettons en effet avec lui pour un instant, que la loi soit « l'expression de la volonté du peuple », qu'importe la division des représentants qui discutent et préparent la loi ? Qu'il y ait une seule Chambre ou qu'il y en ait deux, le résultat final des délibérations est toujours le même, c'est la promulgation d'une seule et même loi. Toute la question est donc de savoir quel est le système qui permet le mieux de constater la volonté générale d'une Assemblée unique ou de deux Chambres.

Ces raisonnements à priori, considérés comme indiscutables au siècle dernier, n'ont plus pour nous aucune valeur. Nous devons donc rechercher, en faisant appel à des arguments d'ordre expérimental, si ce sont les constituants de 1791 et de 1793 qui avaient raison, ou nos constituants modernes.

*
* *

Sans entrer dans de longs développements, il nous semble que l'observation du caractère humain et quelques considérations tirées de l'histoire suffisent à prouver la nécessité de la division du pouvoir législatif en deux Chambres.

La dualité de Législature est en effet un rouage du mécanisme constitutionnel inventé pour modérer les entraînements inhérents à toute réunion d'hommes, à tout pouvoir impersonnel et collectif qui, comme une majorité parlementaire, n'est retenue par aucun frein (1).

Ainsi l'observation de ce qui se passe autour de nous démontre la nécessité d'organiser une seconde Chambre pour modérer les entraînements de la première. Et ce rouage a sa raison d'être, même quand l'effacement des influences aristocratiques empêche toute représentation de classe, ou quand le caractère unitaire de l'Etat s'oppose à ce qu'on le considère comme la sauvegarde de l'indépendance des Etats particuliers. On a souvent prétendu que la dualité n'avait d'utilité que dans ces deux hypothèses, mais c'est là une erreur. Elle est utile sous toutes les formes du gouvernement, aristocratie ou démocratie et avec les gouvernements unitaires aussi bien qu'avec les gouvernements fédératifs.

Que nous dit maintenant l'histoire ?

(1) Stuart Mill, dans son ouvrage *Le gouvernement représentatif*, a longuement développé cet argument, nous regrettons de ne pouvoir citer ici que quelques lignes du grand écrivain anglais : « La considération qui pèse la plus dans mon esprit, dit-il, en faveur des deux Chambres, c'est le mauvais effet produit sur l'esprit de tout possesseur du pouvoir, que ce soit un individu ou une Assemblée, par le sentiment qu'il n'a personne à consulter. Il est important que nulle Assemblée d'hommes ne puisse, même temporairement, faire prévaloir son *sic volo* sans demander le consentement d'une personne autre ».

*
* *

Depuis le commencement de la Révolution jusqu'en 1795, les destinées de la France furent confiées à des Assemblées uniques. Avec la Législative, il en résulta une lutte continuelle entre le roi et l'Assemblée, et cette lutte amena l'insurrection du 10 août, qui renversa la Monarchie constitutionnelle moins d'une année après sa proclamation. Quant à l'Assemblée qui lui succéda, son nom est devenu synonyme d'arbitraire et de despotisme. Les rédacteurs de la Constitution de l'an III comprirent enfin qu'une Assemblée unique était un danger et abandonnant cette fois les principes, ils organisèrent deux Chambres (1). Malheureusement les circonstances étaient bien peu propices pour faire cet essai car, dès le moment où fut rédigée la Constitution

(1) En 1795, Boissy d'Anglas s'adressait en ces termes à ceux des membres de la Convention que l'échafaud avait épargnés : « Je m'arrêterai peu de temps, disait-il, à vous retracer les dangers inséparables de l'existence d'une seule Assemblée ; j'ai pour moi votre propre histoire et le sentiment de vos consciences. Qui, mieux que vous, pourrait nous dire quelle peut être dans une Assemblée l'influence d'un seul individu ; comment les passions qui peuvent s'y introduire, les divisions qui peuvent y naître, l'intrigue de quelques factieux, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est aisé de s'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête, occasionner une précipitation qui ne rencontre aucun frein, et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son honneur et sa liberté, si on les maintient, et à la représentation nationale sa force, si on les rapporte. » C'était donc sur la récente et cruelle expérience de l'unité de l'Assemblée que la France venait de faire, que le rapporteur de la Constitution de l'an III s'appuyait pour justifier l'établissement de deux Chambres.

directoriale, la France cherchait un homme qui pût le faire sortir de l'anarchie.

La Constitution de l'an VIII, modifiée ensuite par les sénatus-consultes de l'an X et de l'an XII instituait un Tribunat et un Corps législatif ; l'un discutait, l'autre votait et ces deux Assemblées n'étaient en réalité que deux sections d'une même Chambre.

Le Tribunat disparut d'ailleurs en 1807. C'est donc bien le système de l'unité de Législature qui fonctionna sous l'Empire.

C'est seulement avec les Chartes que nous voyons essayer sérieusement le système des deux Chambres, et nous devons le reconnaître, il n'a pas réussi à assurer aux monarchies constitutionnelles une bien longue durée. Mais l'échec du système dans cette circonstance est dû à l'application maladroite qui en fut faite. Si, en effet, nous considérons la dualité comme une règle générale et essentielle, le mode de recrutement de la seconde Chambre peut varier suivant les pays et il doit être approprié à la situation et aux précédents historiques de chaque Etat. Aux yeux de leurs organisateurs, les Chambres Hautes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet avaient pour mission de défendre les intérêts et les tendances des classes aristocratiques qu'on opposait aux aspirations de la démocratie, représentées par la Chambre populaire. On dénaturait ainsi le caractère que doit avoir une Chambre Haute dans un pays comme la France. Au lieu d'en faire un pouvoir de contrôle et de révision, on la transformait en un instrument de conflit.

Cette organisation de la Chambre Haute à l'état de lutte plus ou moins ouverte contre la Chambre populaire, annihilait par avance sa part d'influence dans le mécanisme constitutionnel et l'empêchait de remplir un rôle vraiment utile.

La Révolution de 1848, qui renversa la monarchie donnait le pouvoir à un parti qui vivait de souvenirs. Ce que rêvaient les vainqueurs, surpris de leur triomphe, c'était une Révolution historique et théâtrale. *Les Girondins* de Lamartine, hantaient tous les esprits. Il fallait une Assemblée unique puisqu'il n'y en avait eu qu'une en 1793. Des hommes remarquables cependant, et à qui l'histoire du passé avait beaucoup appris, montrèrent que l'unité de l'Assemblée, c'était la mort de la République ; leurs efforts furent inutiles. La parole entraînant d'un poète et quelques vieux sophismes, que des logiciens, comme M. de Cormenin, exhumèrent du *Moniteur*, l'emportèrent. Mais les événements leur donnèrent tort, et la restauration chimérique de la première Révolution qu'on rêvait en 1848 réussit surtout sur un point : l'organisation de l'autoritisme napoléonien qui fut le résultat du conflit de l'Assemblée et du Président.

Le second Empire, comme le premier, n'organisa qu'une Assemblée législative ; jusqu'au sénatus-consulte de 1870, en effet, le Sénat ne fut que le gardien de la Constitution et des libertés publiques ; C'est à cette époque seulement qu'il fut transformé en Chambre Haute. Les tristes événements de 1870 empêchèrent de mettre en application cette réforme

considérée alors comme une concession faite au parti libéral.

Pour conclure la paix et réorganiser la France, une Assemblée unique semblait préférable, et nous pensons que dans cette circonstance on avait raison. Elle s'acquitta avec conscience de ce pénible devoir, mais lorsqu'elle voulut gouverner, on vit renaître les luttes stériles qui toujours sont le résultat de l'unité de l'Assemblée. Aussi, en rédigeant cette Constitution que la France attendait depuis plusieurs années, les constituants de 1875 n'hésitèrent pas à organiser une seconde Chambre et, ainsi se trouva consacré pour la quatrième fois en France le principe de la dualité de Législature sous le régime duquel nous vivons encore aujourd'hui.

Ce simple aperçu nous montre donc le système de l'Assemblée unique amenant des conflits insolubles avec la Législative de 1791 et l'Assemblée de la seconde République ou aboutissant au despotisme collectif avec la Convention; enfin ayant toujours pour résultat l'anarchie, qui deux fois rendit possible le césarisme qui le conserva.

Le système de la dualité, au contraire, malgré la mauvaise application qui ne fut faite de 1815 à 1848 a certainement donné de meilleurs résultats. « Il est difficile de contester, nous dit M. Moreau, que la Monarchie et la République constitutionnelles aient été les périodes les plus paisibles, les plus fécondes et les plus libres ».

L'histoire de la grande démocratie américaine nous fournirait les mêmes enseignements. La pre-

mière Constitution créant la Confédération des Etats-Unis, organisait un Congrès composé d'une seule Chambre. Il en fut ainsi jusqu'en 1787, époque à laquelle on reconnut l'impossibilité d'appliquer plus longtemps la Constitution de 1777. Ces dix années d'essai avaient amené des troubles constants et une désorganisation complète. La situation était si grave que l'armée voulait remettre le pouvoir à G. Washington, preuve nouvelle que l'Assemblée unique conduit au gouvernement d'un seul. Le grand défenseur de l'indépendance américaine refusa, mais les hommes de ce caractère sont rares, il ne faut pas l'oublier. La nouvelle Constitution organisait deux Chambres : une Chambre des représentants et un Sénat. La première représentait plus particulièrement le peuple américain, la seconde était destinée surtout à sauvegarder l'indépendance des petits Etats. Depuis ce moment, c'est-à-dire depuis cent dix ans, cette nouvelle Constitution a donné au peuple américain une prospérité que toutes les nations lui envient.

Si maintenant nous jetions un coup d'œil sur les autres pays, nous pourrions constater que le principe de la dualité est consacré presque partout.

Les Etats particuliers de l'Union (1), les Républiques du centre et du sud de l'Amérique, sauf la Bolivie, ont deux Chambres. Il en est de même en Europe et les

(1) Le système de l'unité de l'Assemblée avait d'abord été adopté par plusieurs Etats (Pensylvanie, Géorgie, Vermont), mais aujourd'hui il est complètement abandonné.

pays qui font exception à la règle sont très peu nombreux. Nous ne pourrions guère citer que les cantons suisses, la Bulgarie, la Serbie, la Grèce, quelques Etats allemands et le Luxembourg. Il n'est pas jusqu'au Japon qui, voulant acclimater chez lui les libertés occidentales, n'ait divisé en deux Chambres la Diète impériale.

Ainsi, au point de vue de la science sociale, le principe de la dualité de Législature est bien une règle générale. A la fin du siècle dernier, cette division était encore plus nécessaire que de nos jours, car les Assemblées croyant alors à leur toute puissance et à leur infaillibilité, mettaient constamment en péril la liberté. Notre Constitution commettait donc, en n'organisant qu'une seule Chambre, une faute encore plus grave que toutes les autres.

On nous dira peut-être que le despotisme de l'Assemblée n'était pas à craindre à cause de la large part faite au Gouvernement direct dans la Constitution.

Nous répondrons que cette part, nous l'avons déjà dit, était assez restreinte. De plus, il fallait compter avec le défaut d'éducation politique du peuple qui n'aurait pas su user à propos des droits qui lui étaient accordés. Nécessairement l'Assemblée devait être omnipotente, c'est-à-dire tyrannique.

De nos jours encore, c'est le principe que doivent appliquer tous les constituants réellement soucieux des intérêts de leur pays, et il en sera ainsi jusqu'au jour où les Assemblées législatives montreront une

sagesse, un désintéressement et tout un ensemble de qualités qui, à l'heure actuelle, leur font totalement défaut, et qu'elles n'auront sans doute jamais.

L'introduction du referendum en matière législative ne supprimerait même pas l'utilité de la seconde Chambre, car pour toutes les décisions non soumises au referendum, et elles seront toujours nombreuses, la nécessité du contrôle subsiste.

Il nous resterait maintenant, pour compléter cette étude à nous demander de quelle manière doit être composée la deuxième Chambre. Mais c'est là une question dont nous n'avons pas à nous occuper. Ce que nous avons à nous demander, c'était seulement si notre Constitution avait raison de ne créer qu'une seule Assemblée, et cette question nous croyons l'avoir résolue.

Si nous avons étudié le deuxième point, nous serions arrivés à cette conclusion que la composition de la seconde Assemblée doit varier suivant l'état social de la nation, suivant le caractère unitaire ou fédéral de l'Etat, enfin suivant la mesure dans laquelle est admis le principe de la souveraineté populaire, ou plus simplement, suivant la part plus ou moins large que l'on fait au peuple dans le gouvernement. Par exemple, une Chambre Haute d'origine aristocratique, comme celle des Lords parviendra, en Angleterre, à n'être ni un instrument de conflit ni une simple Chambre d'enregistrement, tandis que dans beaucoup d'autres pays, une telle composition lui ôterait toute influence. Ces divers

systèmes se justifient par leurs résultats. Ils seront bons si, grâce à eux, la Chambre Haute acquiert une prise sérieuse sur l'opinion et le prestige nécessaire à son rôle constitutionnel. Ils seront mauvais si son influence reste précaire et contestée.

SECTION V

Collégialité du pouvoir exécutif

Avec nos idées modernes, nous sommes un peu étonnés de voir la Constitution de 93 confier le pouvoir exécutif à vingt-quatre membres. Nous ne prétendons pas qu'à notre époque la forme collégiale n'ait plus de partisans. Les propositions qui, naguère encore, ont été faites en vue de l'introduire chez nous, nous donneraient un démenti formel.

Nous verrons même, que de nos jours, il est appliqué dans certains pays. Ce qui nous surprend, ce n'est donc pas de voir un Conseil exercer le pouvoir exécutif, mais c'est de voir ce Conseil composé de vingt-quatre personnes. Cela devait cependant paraître tout naturel aux membres de la Convention puisque cet article fut voté sans discussion. On en comprend d'ailleurs aisément la raison.

La Constituante et la Convention estimaient que le degré de liberté politique se mesurait à la faiblesse du pouvoir exécutif. Affaiblir ce pouvoir, tel était donc le but à atteindre. Or le meilleur moyen d'y

arriver, c'était de le diviser entre plusieurs personnes et plus on le diviserait, plus il serait faible. Ce fut là certainement la pensée qui guida nos constituants, et c'est pour cela qu'au lieu de confier le pouvoir exécutif à un seul homme, ce qui, en outre, aurait trop rappelé la royauté, ils le confièrent à vingt-quatre.

Il est bien évident qu'il y avait là exagération, et nous n'avons pas à nous demander si le Conseil exécutif était composé d'un trop grand nombre de membres, ce qui est bien incontestable, mais si on avait raison de la confier à un collège au lieu de le donner à un seul titulaire.

En faveur de la forme collective, on invoque différents arguments ; deux seulement nous semblent avoir quelque valeur.

Diviser le pouvoir exécutif, c'est rendre, dit-on, les coups d'Etat très difficiles. Jamais les différents membres d'un Conseil ne pourront s'entendre, et le despotisme ne sera pas à redouter.

On ajoute, qu'en confiant le pouvoir exécutif à un Conseil, on atténue les inconvénients de l'élection en ce sens que si les électeurs font quelques choix malheureux, il est probable que les autres répareront ces erreurs ou du moins en atténueront l'effet.

Nous verrons que la forme collégiale n'empêche nullement les coups d'Etat ; quand au second avantage il est loin de compenser les inconvénients que présente ce système. Diviser le pouvoir, nous l'avons déjà dit, c'est l'affaiblir. Aux yeux des hommes de la Révolution, c'était un bien, mais ici

encore ils se trompaient ; leur terreur du pouvoir exécutif était chimérique, car les Assemblées tendent toujours à l'asservir.

Cette tendance très accentuée au moment de la Révolution, reparait avec une plus grande intensité encore de nos jours, et c'est un fait aujourd'hui incontestable que la puissance des Parlements va toujours grandissant. Loin de chercher à affaiblir le pouvoir exécutif qui l'est déjà trop, la raison nous dit qu'il faut diviser le plus fort et unifier le plus faible. Ajoutons que ce sera d'autant plus nécessaire à l'avenir que les gouvernements parlementaires tendent à se généraliser chez des peuples qui manquant d'éducation politique n'y sont nullement préparés. Si ces Assemblées, souvent mal composées, ne trouvent en face d'elles qu'un Conseil, c'est-à-dire un pouvoir exécutif très faible, dans leur inexpérience, elles voudront tout diriger, et comme elles en sont incapables, il en résultera des crises politiques désastreuses qui engendreront le despotisme.

Enfin, la division du pouvoir exécutif entre plusieurs personnes diminue la responsabilité de chacune d'elles, et là encore, il y a un réel danger.



L'histoire appelée en témoignage est peu favorable à la forme collective. Chez nous, elle fut consacrée par la loi du 10 août 1792, qui suspendait Louis XVI et remettait l'exercice du pouvoir exécu-

tif aux ministres formant un Conseil. Il en fut ainsi jusqu'au jour où la Convention, s'efforçant de diviser ce qui l'était déjà, remplaça les six ministres par douze commissions (1). La Constitution de l'an III continua la tradition en organisant un Directoire de cinq membres et le résultat ne fut pas meilleur. Le Directoire oscilla de la faiblesse à la violence et on sait comment les deux pouvoirs tentèrent l'un contre l'autre ces coups d'Etat qui se terminèrent par le 18 brumaire.

L'essai de la forme collective était donc concluant et on aurait bien dû l'abandonner sans crainte. Mais le préjugé était tel que les constituants de l'an VIII se crurent encore obligés de dissimuler sous la forme collégiale le pouvoir exécutif très personnel qu'ils établissaient ; les deuxième et troisième Consuls n'avaient d'autre raison d'être. (2).

Ainsi, en France, les résultats ont été très mauvais , la dictature du Comité de salut public et les désordres du Directoire sont là pour en témoigner.

En Suisse, au contraire, le système collectif fonctionne d'une façon satisfaisante. Depuis 1848, le

(1) La loi du 19 vendémiaire an II, ayant placé les ministres comme tous les autres fonctionnaires, sous la surveillance du Comité de salut public, ils devinrent bientôt ses dociles agents ; il en fut de même des commissions et le Comité de salut public qui réunissait tous les pouvoirs exerça alors une dictature collective.

(2) Le gouvernement collectif a en outre fonctionné en France dans deux autres circonstances. On sait que le gouvernement provisoire de 1848 (24 février au 24 juin) et celui de 1870 (4 septembre 1870 au 13 février 1871) furent des gouvernements collectifs. Mais, en raison de leur caractère tout-à-fait spécial, nous n'avons pas à nous en occuper.

pouvoir exécutif est confié à un Conseil fédéral composé de sept membres élus par les deux Chambres pour trois ans. Il existe bien un Président de la Confédération, mais ce Président n'est qu'un membre du Conseil, élu par ses collègues pour un an et ses pouvoirs propres sont très restreints ; en réalité, il est président du Conseil fédéral et non Président de la Confédération. (1)

Ce système, avons-nous dit, réussit assez bien en Suisse : à quoi cela tient-il donc ? A différentes raisons, dont voici, croyons-nous, les deux principales :

La première, c'est que la collégialité du pouvoir exécutif trouvait dans la Confédération suisse un terrain tout préparé par l'histoire. Depuis longtemps cette forme existait dans les cantons ; chacun d'eux avait traditionnellement pour pouvoir exécutif un Conseil élu appelé Conseil d'Etat (Regierungsrath). « On était même tellement habitué à cette organisation, qu'en 1848, lorsque fut discutée la Constitution fédérale, elle s'imposa d'elle-même et l'on ne mit point en question une autre organisation du pouvoir exécutif ».

La seconde, c'est que vivant depuis très longtemps sous un régime démocratique, le peuple suisse sait se gouverner lui-même, ses Assemblées sont composées d'hommes bien choisis et comprenant leur mission, le rôle du gouvernement devient ainsi insi-

(1) Sir Francis Ottiwei Adams : *La Confédération suisse*, p. 59 et suiv.

gnifiant et le régime parlementaire est complètement applicable.

En France comme dans beaucoup d'autres pays à notre époque, il n'en est pas ainsi et l'unité du pouvoir exécutif s'impose. Pour les mêmes raisons elle s'imposait en 1793 et la collégialité présentait alors les plus graves inconvénients.

Notre Constitution augmentait encore le danger qui en résultait en composant de 24 membres le Conseil qu'elle organisait. C'était un véritable corps délibérant et une direction utile et suivie était impossible avec un pareil gouvernement où la majorité pouvait se déplacer à chaque instant.

CONCLUSION

L'étude que nous venons de faire nous prouve que la Constitution de 93 est l'œuvre d'idéalistes politiques. Construction rationnelle, reposant sur un principe abstrait, elle est une application parfaite de la méthode déductive. Au début de ce travail, nous avons montré que généralement cette méthode était stérile ; l'étude qui précède nous prouve qu'ici, ses résultats n'ont pas été meilleurs, puisqu'elle n'a réussi qu'à édifier une Constitution inapplicable.

Rédigée quelques années seulement après le renversement de la monarchie, elle organisait une démocratie rationnelle et absolue. C'était oublier que la France républicaine de 93 était fille de l'ancien régime et que, pendant des siècles de monarchie absolue, les Français n'avaient appris qu'à obéir, nullement à se gouverner eux-mêmes. C'était ne tenir nul compte du passé et prétendre changer en

un instant des institutions séculaires ; c'était vouloir l'impossible. La loi de continuité s'applique aussi bien au monde social qu'au monde physique et c'est même une des lois sociologiques les plus certaines.

Il nous semble donc bien évident que la Constitution de 93 était inapplicable au moment de la Révolution et les rationalistes politiques de la Convention pouvaient seuls avoir la prétention de l'imposer à la France.

..

Mais le sera-t-elle toujours ? Puisqu'elle est une Constitution démocratique et que la démocratie est le gouvernement de l'avenir, ne peut-on pas affirmer qu'un jour elle s'imposera aux peuples modernes qui « courent à la démocratie comme le disait, il y a longtemps déjà, de Tocqueville ?

Nous ne le pensons pas. Notre Constitution repose sur un principe et est bâtie avec des formules auxquelles beaucoup de nos contemporains n'ont que peu de confiance et que les hommes de demain relègueront, peut-être, au musée des antiquités politiques. C'est là une raison qui doit nous faire douter de son succès et ce n'est pas la seule.

Sans doute la Constitution de 93 organise un régime démocratique. Mais, nous avons déjà eu l'occasion de le dire, la démocratie à l'avenir de laquelle nous croyons, ce n'est pas ce régime absolu et inflexible, chef-d'œuvre du pur raisonnement.

Non, une Constitution faite pour l'homme abstrait (1), l'homme en soi ne conviendra bien probablement jamais aux Français, aux Américains ou aux Anglais qui sont des êtres concrets, formant un peuple ayant son passé, ses traditions, ses aspirations particulières.

C'est une conception trop simpliste et qui ne tient nul compte de la nécessité dans laquelle se trouve parfois un peuple de respecter certaines institutions fondamentales qui ne peuvent sous aucun régime, disparaître, sans troubler profondément l'ordre public.

La démocratie loin d'être l'œuvre de la raison pure doit être l'œuvre du temps et de la lente évolution sociale. Pour elle, comme pour les êtres vivants, il doit y avoir une espèce d'adaptation au milieu ; les institutions démocratiques peuvent et doivent varier dans une certaine mesure suivant les pays.

*
* *

Bien que nous ne la croyions pas applicable, nous n'approuverons jamais ceux qui la considèrent comme « une conception folle de la démagogie en délire ». Elle n'est pas l'œuvre d'insensés mais simplement de logiciens convaincus. Précédemment, nous avons montré que presque toutes les idées qu'elle contient ont été ou sont encore appliquées dans différents pays où les institutions démocra-

(1) « J'ai souvent vu des hommes, a dit Joseph de Maistre ; l'Homme, je ne l'ai rencontré nulle part ».

tiques sont le résultat de l'évolution politique et que dans ces conditions elles donnent de bons résultats.

Nous avons vu aussi que quelques-unes, comme le suffrage universel, tendent à s'imposer aujourd'hui aux peuples modernes, et, toujours au nom de la science sociale, nous avons prédit que d'autres, comme le referendum, s'imposeraient probablement un jour. Mais, si nous disons qu'elles s'imposeront, c'est parce que nous croyons qu'alors elles seront conformes à la vie sociale, parce qu'elles seront le résultat de l'évolution politique.

L'erreur des constituants de 1793 fut précisément de croire qu'ils pouvaient imposer à leurs contemporains les différentes institutions démocratiques qui leur semblaient dictées par la raison. Nous l'avons vu, ils se trompaient; les Constitutions ne sont pas l'œuvre de quelques penseurs, elles sont l'œuvre des peuples.

L'homme d'Etat ne doit pas oublier qu'il n'y a pas de droit politique absolu et universel. Il n'y a de bons gouvernements que ceux qui sont le produit du développement social et qui répondent aux traditions, aux mœurs, aux aspirations et aux besoins du pays (1). Abandonnons donc les formules pompeuses; les formules ne sont rien, les faits sont tout et débarrassons-nous de cet esprit classique fait d'idées préconçues qui conduit à l'intolérance et n'engendre que des chimères. Comprenons que les

(1) « En fait de Constitutions et de législations, dit Taine, nos préférences sont vaines; d'avance la Nature et l'Histoire ont choisi pour nous ».

formes politiques actuelles ne sont pas définitives mais qu'elles disparaîtront pour faire place à d'autres qui disparaîtront à leur tour, car l'évolution est la grande loi de l'humanité; elle s'applique aux êtres, aux idées et aux institutions. Suivant le mot de Hegel « le monde est un perpétuel devenir ».

VU :

Le Professeur, président de la Thèse,
EDMOND VILLEY.

VU :

Le Doyen de la Faculté,
EDMOND VILLEY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Université de Caen,
E. ZEVORT.



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	31
------------------------	----

CHAPITRE I

Exposé historique	41
-----------------------------	----

CHAPITRE II

Etude sommaire de la Déclaration des droits de 1793	59
---	----

CHAPITRE III

Analyse de l'acte constitutionnel	75
---	----

CHAPITRE IV

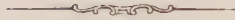
Constitution montagnarde et Constitution girondine. — Pourquoi devaient-elles se ressembler être promulguées à la fin du XVIII ^e siècle. . .	99
---	----

CHAPITRE V

Principe fondamental : la souveraineté du peuple.	113
---	-----

CHAPITRE VI

Conséquences du principe.	147
Section I. — Suffrage universel	147
Section II. — Intervention du peuple en matière législative et en matière constitutionnelle. .	164
Section III. — Système électif	193
Section IV. — Unité de l'Assemblée	207
Section V. — Collégialité du pouvoir exécutif .	218
Conclusion.	225



ERRATA

Pages	Lignes	Au lieu de :	Lire :
68	— 5	ces principes, absolus et immuables	ces principes absolus et immuables
105	— 1	création humaine	créature humaine
116	— 5	guidés par les intérêts de leur parti ;	guidés par les intérêts de leur parti,
122	— 2,6,9	contrat social	Contrat social
129	— 9	<i>que</i>	par
Id.	— 22	<i>vole</i>	veto
131	— 14	<i>représentants en mis-</i> <i>sion,</i>	<i>représentants en mis-</i> <i>sion</i>
139	— 25	<i>que</i>	pas
143	— 3	période	périodes
144	— 13	survit	servit
166	— 19	appliquée à	appliqué dans
196	— 1	composé	composée
199	— 4	<i>amena</i>	avait amené
201	— 20	proposé	proposée

